

Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

# Estudio de la OCDE sobre Integridad en el Estado de Nuevo León, México

DANDO SOSTENIBILIDAD A LAS REFORMAS  
DE INTEGRIDAD





Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

# Estudio de la OCDE sobre Integridad en el Estado de Nuevo León, México

DANDO SOSTENIBILIDAD A LAS REFORMAS  
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 (2018), *Estudio de la OCDE sobre Integridad en el Estado de Nuevo León, México: Dando sostenibilidad a las reformas de integridad*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, Éditions OCDE, Paris.  
<https://doi.org/10.1787/9789264306905-es>

ISBN 978-92-64-30689-9 (impresa)

ISBN 978-92-64-30690-5 (PDF)

Serie: Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

ISSN 2414-3308 (impresa)

ISSN 2414-3316 (en línea)

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

**Fotografías:**

© Barna Tanko/Shutterstock.com

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

© OCDE 2018

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

---

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

---

## Prólogo

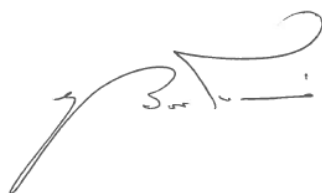
El estado de Nuevo León es la tercera economía más grande de México; en 2016 contribuyó con 7.3% del PIB nacional. Sin embargo, según encuestas de organismos como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y de la sociedad civil, existe una alta percepción pública de la corrupción, que se considera muy frecuente tanto en el nivel estatal (53% a 54%) como en el municipal (46% a 49%). Por tanto, Nuevo León se ha propuesto crear un sistema de integridad pública viable y resistente. Para tal efecto, el gobierno instituyó el Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León (SEANL), a fin de implementar el Sistema Nacional Anticorrupción (SNAC) en el ámbito local.

Este *Estudio* evalúa las principales características del sistema de integridad pública de Nuevo León y lo compara con la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública* y las buenas prácticas internacionales. También ofrece recomendaciones y un plan de acción para aprovechar las reformas en curso de manera viable y estratégica. En particular, el *Estudio* analiza el marco de integridad pública de Nuevo León e iniciativas para crear una cultura de integridad en la administración pública, así como mecanismos para dar asesoría y orientación a los funcionarios públicos cuando enfrenten dudas y dilemas relacionados con la integridad. Además, analiza los puntos fuertes y débiles del esquema de control interno y gestión de riesgos, y considera si las reformas de integridad de Nuevo León promueven un enfoque de toda la sociedad para la integridad mediante la participación efectiva de los ciudadanos y del sector privado.

El gobierno del estado de Nuevo León ha tomado medidas concretas para demostrar su compromiso de fomentar la integridad pública. En 2013 creó el Consejo Nuevo León para la Planeación Estratégica, integrado por múltiples interesados, el cual ha establecido objetivos estratégicos relacionados con el combate a la corrupción y la integridad. En 2016 empezó un ambicioso programa de concientización para funcionarios públicos y dio lugar a una red de “agentes del cambio” dentro de la administración pública. El Comité de Participación Ciudadana tendrá una función prominente en el Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León, pues tres de sus representantes participan en el Comité Coordinador, el órgano de gobierno del SEANL. Además, en 2013 se aprobó la Ley para Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de Servidores Públicos del Estado de Nuevo León, instrumento único en México, para promover la denuncia de conductas corruptas que cometan los servidores públicos. Sin embargo, es necesario esforzarse más para infundir mayor confianza en la capacidad de Nuevo León para prevenir y atacar la corrupción. Estas acciones incluirían establecer mecanismos eficaces para la coordinación entre los órdenes de gobierno, revisar el marco de integridad para promover una cultura de integridad tanto al interior del sector público como de manera más amplia en toda la sociedad; y garantizar la rendición de cuentas mediante un esquema de control interno y gestión de riesgos más robusto.

Este estudio fue realizado por la Dirección de Gobernanza Pública de la OCDE, como parte de una serie de estudios sobre integridad de la OCDE efectuados en el ámbito estatal en México. La participación de los gobiernos subnacionales es decisiva para maximizar el efecto del Sistema Nacional Anticorrupción de México, que incluye mecanismos de coordinación para garantizar la aplicación uniforme del sistema y sus políticas en todos los órdenes de gobierno. También es fundamental para crear confianza en las instituciones públicas y mejorar la calidad de los servicios públicos.

El *Estudio de la OCDE sobre Integridad en el Estado de Nuevo León, México* incluye un Plan de Acción para abordar los continuos desafíos al crear un sistema de integridad pública viable en el estado mediante la asignación de acciones, responsabilidades y cronogramas concretos para llevar a cabo sus recomendaciones. La OCDE proporcionará a Nuevo León asesoría y apoyo continuo, al verificar el Plan de Acción, ayudándole a maximizar el efecto de sus medidas de integridad y lograr su visión estratégica de convertirse en “el mejor lugar para vivir”.



Marcos Bonturi

Director

Departamento de Gobernanza Pública de la OCDE

## *Agradecimientos*

Bajo la dirección y supervisión de Marcos Bonturi, Director de Gobernanza Pública de la OCDE, y János Bertók, Jefe de la División de Integridad del Sector Público, este estudio fue coordinado por Jacobo Pastor García Villarreal, Especialista Senior en Políticas de Integridad y Compras Públicas, con el apoyo de Julio Bacio Terracino, Jefe Adjunto de la División de Integridad del Sector Público. Los autores de los capítulos son Giulio Nessi, Carissa Munro, Jennifer Eddie y Natalia Sandoval Peña.

Agradecemos los valiosos comentarios de Frédéric Boehm, Juan Pablo Bolaños, Levke Jessen-Thiesen, Felicitas Neuhaus, Frederic St. Martin y Fabiola Perales, quien también apoyó el proceso de revisión factual. La asistencia editorial corrió a cargo de Andrea Uhrhammer y Victoria Elliot. El reporte para publicación fue preparado por Meral Gedik, Thibaut Gigou y Laura McDonald. Alpha Zambou, Rania Haidar, Stephen Flynn y Laura Roberts proporcionaron asistencia administrativa.

La OCDE expresa su agradecimiento al gobierno del estado de Nuevo León por su fructífera cooperación y liderazgo. En particular, la Organización agradece al Gobernador Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón; al Encargado de Despacho de la Contraloría y Transparencia Gubernamental, Jesús Hernández Martínez; al Encargado de Despacho de la Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública del Estado, Gerardo Guajardo Cantú; a la Coordinadora de Prioridades Estratégicas y Gestión de Cumplimiento de la Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública, Adriana Quiroz Quiroz; al anterior Titular de la Coordinación de Enlace con la Sociedad Civil de la Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública, José Dávalos Siller; al Coordinador de Vinculación y Revisiones Estratégicas de la Contraloría y Transparencia Gubernamental, César Davis Moncada; a la anterior Titular de la Contraloría y Transparencia Gubernamental, Nora Elia Cantú Suárez; y a la anterior Titular de la Unidad Anticorrupción, Mariana Téllez Yañez, así como a todo el equipo y todos los departamentos del gobierno estatal de Nuevo León que participaron en este proceso, notablemente la Contraloría y Transparencia Gubernamental, su Unidad Anticorrupción, la Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública, la Secretaría de Administración, la Secretaría de Finanzas y Tesorería General, la Secretaría de Educación, la Secretaría de Desarrollo Social, el Instituto Estatal de la Juventud, la Fiscalía General de Justicia del Estado (antes Procuraduría General del Estado, a través de la Subprocuraduría Especializada en Combate a la Corrupción), el H. Congreso del Estado, la Auditoría Superior del Estado de Nuevo León, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León, la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León, el Consejo Nuevo León para la Planeación Estratégica y los Ayuntamientos de Monterrey, San Nicolás de los Garza y San Pedro Garza García.

De igual forma, la OCDE agradece a las organizaciones de la sociedad civil y cámaras empresariales cuyos representantes fueron entrevistados durante las misiones de investigación, notablemente a la Coalición Anticorrupción del Consejo Cívico, a Cómo Vamos Nuevo León, a COPARMEX Nuevo León, CANACO Monterrey, CAINTRA

Nuevo León, CANIRAC Nuevo León, Cámara de Propietarios de Bienes Raíces Nuevo León, CMIC Nuevo León y a la Universidad Autónoma de Nuevo León.

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. También es parte de una serie de estudios subnacionales en México para promover la buena gobernanza y la integridad pública. Recibió valiosas aportaciones de funcionarios de alto rango de la Contraloría y Transparencia Gubernamental, cámaras empresariales, organizaciones de la sociedad civil y diversas dependencias del gobierno de Nuevo León.

Este informe incluye información compartida durante un taller de la OCDE sobre ética pública y gestión de conflictos de interés, el cual tuvo lugar el 8 y 9 de febrero de 2018. Nuestro agradecimiento especial a la Contraloría y Transparencia Gubernamental, a la Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública y a sus funcionarios por su apoyo en la organización y realización del taller.

La OCDE agradece también a los principales revisores que participaron en el debate interno: Katarzyna Dudzik, Titular del Equipo de Cooperación Internacional, Departamento del Servicio Civil, Cancillería del Primer Ministro (Polonia); Victoria Parrilla Reino, Consejera Técnica, Oficina de Conflictos de Intereses, Ministerio de Hacienda y Administración Pública (España) y Juan Carlos Sánchez Lara, Director de Resoluciones, Unidad de Ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Interés, Secretaría de la Función Pública (Gobierno Federal de México).

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 31 de agosto de 2018 y desclasificado por el Comité de Gobernanza Pública el 24 de septiembre de 2018. La preparación para su publicación correspondió al Secretariado de la OCDE.



## *Índice*

<b>Prólogo.....</b>	<b>3</b>
<b>Agradecimientos .....</b>	<b>5</b>
<b>Resumen ejecutivo.....</b>	<b>13</b>
Aprovechar el Sistema Estatal Anticorrupción para crear un sistema estratégico de integridad pública.....	13
Fomentar una cultura de integridad que no se limite al sector público.....	13
Garantizar la rendición de cuentas al perfeccionar el esquema de control interno y gestión de riesgos .....	14
<b>Abreviaturas y acrónimos.....</b>	<b>17</b>
<b>Capítulo 1. Construir un sistema de integridad pública completo y coherente en Nuevo León ..</b>	<b>19</b>
1.1. Introducción .....	20
1.2. Crear un sistema de integridad incluyente en Nuevo León .....	21
1.3. Crear un marco institucional coherente para incorporar las políticas de integridad como prioridad.....	35
1.4. Demostrar un compromiso de alto nivel con la integridad pública .....	38
Propuestas de acción.....	44
Bibliografía .....	46
<b>Capítulo 2. Fortalecer el enfoque estratégico de Nuevo León para la integridad pública.....</b>	<b>49</b>
2.1. Introducción .....	50
2.2. Reforzar la estrategia para prevenir la corrupción .....	50
2.3. Instrumentar el monitoreo y la evaluación.....	59
Propuestas de acción.....	69
Bibliografía .....	71
<b>Capítulo 3. Inculcar una cultura de integridad en Nuevo León.....</b>	<b>73</b>
3.1. Introducción .....	74
3.2. Fortalecer el marco normativo para la ética pública y los conflictos de interés .....	74
3.3. Garantizar el buen uso de las declaraciones fiscales, patrimoniales y de intereses para fortalecer la aplicación eficaz de las políticas de integridad.....	90
3.4. Ampliar las iniciativas para crear una cultura de integridad en la administración pública y promover el cambio de comportamiento .....	100
3.5. Crear capacidad para promover la integridad en las entidades y organizaciones públicas.....	107
Propuestas de acción.....	117
Bibliografía .....	121
<b>Capítulo 4. Promover una cultura organizacional abierta en Nuevo León.....</b>	<b>125</b>
4.1. Introducción .....	126
4.2. Crear una cultura organizacional abierta .....	126

4.3. Fortalecer el programa de protección de denunciantes.....	134
4.4. Proporcionar los incentivos adecuados para alentar a los denunciantes.....	136
4.5. Garantizar una protección eficaz.....	149
4.6. Mayor percepción y comunicación.....	153
Propuestas de acción.....	157
Bibliografía.....	159
<b>Capítulo 5. Crear una cultura de integridad en Nuevo León con un enfoque que involucre a toda la sociedad.....</b>	<b>163</b>
5.1. Introducción.....	164
5.2. Fomentar un sentido común sobre la responsabilidad de la integridad en toda la sociedad.....	164
5.3. Preparar a las generaciones futuras para actuar con integridad y prevenir la corrupción.....	176
Propuestas de acción.....	184
Nota.....	185
Bibliografía.....	186
<b>Capítulo 6. Mejorar el esquema de control interno y gestión de riesgos en Nuevo León.....</b>	<b>189</b>
6.1. Introducción.....	190
6.2. Un sistema de control con objetivos precisos.....	190
6.3. Un enfoque estratégico para la gestión de riesgos.....	197
6.4. Mecanismos de control congruentes.....	202
6.5. Una función de auditoría interna eficaz e independiente.....	205
Propuestas de acción.....	212
Bibliografía.....	213
<b>Capítulo 7. Plan de acción para implementar las recomendaciones del Estudio de la OCDE sobre Integridad en Nuevo León.....</b>	<b>215</b>
CAPÍTULO 1.....	216
CAPÍTULO 2.....	219
CAPÍTULO 3.....	221
CAPÍTULO 4.....	233
CAPÍTULO 5.....	236
CAPÍTULO 6.....	238

## Cuadros

Cuadro 1.1. Instituciones responsables de diseñar las políticas del sistema de integridad.....	22
Cuadro 1.2. Diseño e implementación de políticas de integridad por parte de Contraloría y Transparencia Gubernamental.....	23
Cuadro 1.3. Gobernanza y responsabilidades del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León (SEANL).....	25
Cuadro 1.4. Medidas estratégicas para consolidar el Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Nuevo León expuestas en el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021.....	27
Cuadro 1.5. Mecanismos utilizados para incorporar como prioridad las políticas de integridad en los ministerios de ejecución.....	31
Cuadro 1.6. Procedimientos administrativos percibidos como muy corruptos y nivel de competencia administrativa correspondiente en México.....	32
Cuadro 1.7. Percepción de corrupción en los ámbitos estatal y municipal en Nuevo León.....	33

Cuadro 1.8. Contenido de los convenios entre los municipios y el estado relacionados con el control interno, la transparencia, la cultura de la legalidad y la lucha contra la corrupción .....	34
Cuadro 1.9. Instrumentos legales para reformar o aprobar que se implemente el Sistema Nacional Anticorrupción en Nuevo León .....	41
Cuadro 2.1. Estructura del Plan Estratégico y del Plan de Desarrollo .....	52
Cuadro 2.2. Ejemplo de productos, resultados intermedios y resultado para una política de Código de Integridad.....	61
Cuadro 2.3. Cómo se diseña e implementa la política en la Contraloría y Transparencia Gubernamental .....	64
Cuadro 2.4. Temas y trabajo de recopilación de datos del Plan de Acción de Nuevo León .....	65
Cuadro 2.5. Alcance de la evaluación de los sistemas de integridad pública en países de la OCDE....	66
Cuadro 3.1. Principal legislación que reglamenta las normas de conducta de los funcionarios públicos .....	75
Cuadro 3.2. Valores y principios éticos plasmados en el sistema de integridad de Nuevo León.....	77
Cuadro 3.3. Sanciones administrativas y disciplinarias impuestas en Nuevo León.....	88
Cuadro 3.4. Tipos de verificación de las declaraciones patrimoniales e intereses .....	96
Cuadro 3.5. Incorporar la integridad de manera prioritaria en la gestión de recursos humanos .....	110
Cuadro 4.1. Tipos de denuncias recibidas por la Unidad Anticorrupción.....	140
Cuadro 4.2. Medidas de protección para denunciantes en Nuevo León.....	145
Cuadro 5.1. Uso de herramientas para modificar la arquitectura de la elección .....	175
Cuadro 5.2. Programas emprendidos por Nuevo León para promover una cultura de la legalidad y no violencia .....	177
Cuadro 5.3. Programas educativos en Nuevo León sobre la integridad y el combate a la corrupción	178
Cuadro 5.4. Resultados de aprendizaje sugeridos para la educación sobre integridad pública .....	180
Cuadro 6.1. Funciones del contralor general.....	193
Cuadro 6.2. Propósitos del Sistema Único de Control Interno de Nuevo León .....	194

## Gráficas

Gráfica 1.1. Frecuencia de actos de corrupción en el nivel municipal en Nuevo León .....	33
Gráfica 1.2. El Marco de Gestión de Rendición de Cuentas de Canadá .....	43
Gráfica 2.1. Método de trabajo para la redacción del Plan Estratégico para Nuevo León (2015-2030).....	51
Gráfica 2.2. Un modelo multinivel de la puesta en operación .....	60
Gráfica 3.1. Reglas y políticas de conflictos de interés por categoría de funcionarios públicos en los países de la OCDE.....	85
Gráfica 3.2. Quejas y medidas tomadas para combatir la corrupción en Nuevo León de octubre de 2015 a junio de 2017 .....	90
Gráfica 3.3. Divulgación y disponibilidad pública de intereses privados en los tres poderes del gobierno en países de la OCDE, 2014.....	91
Gráfica 3.4. Nivel de divulgación y disponibilidad pública de intereses privados, por nivel de funcionarios públicos en el Poder Ejecutivo, 2014 .....	92
Gráfica 3.5. Competencias prioritarias para contratar y formar funcionarios de alto rango en el sector público en países de la OCDE .....	111
Gráfica 4.1. Formas de presentar quejas ante la Unidad Anticorrupción (2011-2017).....	137
Gráfica 4.2. Países de la OCDE que brindan protección contra actos hostiles o represalias hacia el personal .....	144
Gráfica 4.3. Actividades informativas del sector público sobre la protección a denunciantes en los países de la OCDE.....	154

Gráfica 5.1. Número de sobornos reportados como pagados y no pagados a funcionarios públicos en Nuevo León, 2015 .....	165
Gráfica 5.2. Razones citadas por el sector privado para ser cómplice de la corrupción.....	165
Gráfica 5.3. Factores de éxito en las campañas de modificación de conductas .....	169
Gráfica 6.1. Organigrama de Contraloría y Transparencia Gubernamental.....	192
Gráfica 6.2. Modelo de las Tres Líneas de Defensa.....	195
Gráfica 6.3. Ciclo de gestión de riesgos .....	198

## Recuadros

Recuadro 1.1. Reforma Nacional Anticorrupción de México.....	20
Recuadro 1.2. Principales instituciones del sistema de integridad de Nuevo León.....	23
Recuadro 1.3. Comisión Regional Anticorrupción en Piura, Perú.....	30
Recuadro 1.4. Personas de contacto en Alemania para prevenir la corrupción.....	37
Recuadro 1.5. Asegurar que los sistemas de integridad locales acaten la legislación nacional .....	39
Recuadro 2.1. Estrategia de Nuevo León para la transparencia y el combate a la corrupción, conforme a lo enunciado en el Plan Estatal de Desarrollo .....	53
Recuadro 2.2. Producto, resultados intermedios y resultado.....	55
Recuadro 2.3. Garantizar la coherencia y la coordinación entre el Plan Estratégico y el Plan de Desarrollo de Nuevo León.....	57
Recuadro 2.4. Planes para prevenir la corrupción en el ámbito institucional.....	58
Recuadro 2.5. Monitoreo de la implementación del Código de Ética en Polonia re .....	62
Recuadro 2.6. Propósitos de la evaluación .....	67
Recuadro 3.1. Proceso participativo para aprobar el Código de Ética de Nuevo León.....	76
Recuadro 3.2. Definiciones de conflicto de interés en Canadá, Nueva Zelanda y Portugal.....	79
Recuadro 3.3. Directrices de Australia para los funcionarios públicos que enfrentan dilemas éticos ..	81
Recuadro 3.4. Directrices de Canadá para tomar decisiones en forma ética .....	82
Recuadro 3.5. Resolver un problema de evidente conflicto de interés en Canadá.....	83
Recuadro 3.6. Establecer sanciones proporcionales por violar las políticas las políticas de conflictos de interés.....	86
Recuadro 3.7. Clasificación de faltas graves y no graves conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas de México (texto vigente a partir de julio de 2017) .....	88
Recuadro 3.8. Divulgaciones financieras y no financieras comunes en los países de la OCDE.....	93
Recuadro 3.9. Disposiciones legales vigentes sobre regalos en Nuevo León .....	98
Recuadro 3.10. Capacitación “inicial en integridad” para servidores públicos en Canadá.....	102
Recuadro 3.11. Recordatorios éticos .....	105
Recuadro 3.12. Cómo medir el engaño .....	105
Recuadro 3.13. Metodología del Equipo de Percepciones sobre la Conducta para estudios comparativos con distribución aleatoria.....	106
Recuadro 3.14. Prueba de integridad AMITAI que utiliza Nuevo León para reclutar candidatos para puestos en la administración pública.....	108
Recuadro 3.15. Proceso de contratación de Australia para garantizar la integridad de los servidores públicos .....	109
Recuadro 3.16. Clasificación de puestos y competencias en el servicio público de Nuevo León para inculcar una cultura de integridad .....	112
Recuadro 3.17. Gestión de desempeño en Canadá como herramienta para la productividad y rendimiento en el servicio público .....	114
Recuadro 3.18. Cómo se utilizan los programas de capacitación en Nuevo León para evaluar la actuación ética de los funcionarios públicos .....	115

Recuadro 4.1. La administración pública de Australia identifica el liderazgo como un elemento constitutivo de una cultura basada en los valores.....	128
Recuadro 4.2. Política de ética de Canadá para altos directivos y funcionarios departamentales.....	129
Recuadro 4.3. Obligaciones de los principales funcionarios de Australia .....	130
Recuadro 4.4. “Integridad y respeto” como parte de las principales aptitudes de liderazgo en la administración pública canadiense .....	131
Recuadro 4.5. Definición del Reino Unido sobre el alcance de la divulgación protegida .....	136
Recuadro 4.6. Instituciones centrales independientes que resguardan la integridad .....	138
Recuadro 4.7. Procedimiento para la divulgación interna de actos ilícitos en Canadá .....	139
Recuadro 4.8. Seguridad de la sistematización de datos en instituciones de la Unión Europea .....	142
Recuadro 4.9. Aumentan las reincorporaciones laborales.....	146
Recuadro 4.10. Recursos de Canadá para denunciantes del sector público .....	147
Recuadro 4.11. Mecanismos de recompensa no monetaria en Israel e Irlanda .....	148
Recuadro 4.12. Leyes de Canadá sobre represalias contra los denunciantes de actos de corrupción .	150
Recuadro 4.13. Sanciones por represalias en Corea.....	151
Recuadro 4.14. Dar certeza al personal de que es seguro plantear sus preocupaciones.....	153
Recuadro 4.15. Recomendaciones de la Guía de Gobierno Abierto para poner en marcha una campaña de concientización sobre el valor de las denuncias de actos de corrupción .....	155
Recuadro 5.1. Involucrar al sector privado para promover una cultura de integridad en Nuevo León	167
Recuadro 5.2. Expresar y formular: sí importa cómo hablamos sobre la integridad.....	169
Recuadro 5.3. Movilizar a la sociedad para combatir la corrupción mediante la educación cívica y programas de concientización: el caso de la Comisión Independiente contra la Corrupción de Hong Kong .....	171
Recuadro 5.4. Capacitación interactiva para promover una cultura de la legalidad. Gobierno de Nuevo León, sociedad civil e iniciativa del sector privado .....	173
Recuadro 5.5. Utilizar las percepciones sobre la conducta para sustentar la formulación de políticas	174
Recuadro 5.6. . Buenas prácticas del Equipo de Percepciones sobre la Conducta del Reino Unido...	176
Recuadro 5.7. Ejemplos de Austria de actividades interactivas sobre la integridad pública y el combate a la corrupción.....	181
Recuadro 5.8. Cómo prepara Lituania a sus maestros para enseñar el combate a la corrupción .....	183
Recuadro 6.1. Sistema de control interno del gobierno de Francia .....	196
Recuadro 6.2. Esquema de gestión de riesgos de fraude y corrupción de la GAO .....	199
Recuadro 6.3. Cómo crea capacidad para la gestión de riesgos el gobierno de Australia.....	201
Recuadro 6.4. El Consejo del Tesoro de Canadá y su función central de auditoría interna.....	206
Recuadro 6.5. Cómo hace el seguimiento de recomendaciones la Contraloría de Columbia Británica	209
Recuadro 6.6. Normas de la INTOSAI para garantizar la independencia de las instituciones de auditoría.....	211

## Siga las publicaciones de la OCDE en:



[http://twitter.com/OECD\\_Pubs](http://twitter.com/OECD_Pubs)



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



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



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



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

## *Resumen ejecutivo*

El Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León (SEANL), instituido en 2017, se creó para implementar la reforma nacional de combate a la corrupción emprendida en 2015, a fin de asegurar la coordinación y coherencia entre las políticas, instituciones e iniciativas en favor de la integridad y contra la corrupción en todos los órdenes de gobierno en México. Este estudio ofrece una evaluación del sistema de integridad pública de Nuevo León y se centra en tres áreas principales: crear un sistema estratégico de integridad pública, fomentar una cultura de integridad en el sector público y perfeccionar el control interno y la gestión de riesgos.

### **Aprovechar el Sistema Estatal Anticorrupción para crear un sistema estratégico de integridad pública**

Nuevo León basó su sistema de integridad en el Sistema Nacional Anticorrupción (SNAC) y, al mismo tiempo, adoptó un enfoque más ambicioso respecto de la participación ciudadana y la posibilidad de que el SEANL emita recomendaciones de carácter vinculante. Sin embargo, es necesario esforzarse más para garantizar el compromiso y la contribución de todas las instancias pertinentes en el estado, incluidos los municipios; y para incorporar de manera prioritaria las políticas de integridad en las entidades públicas.

El gobierno del Estado de Nuevo León creó un mecanismo para la planeación estratégica y la evaluación de sus actividades. Lo dirige el Consejo Nuevo León para la Planeación Estratégica, organismo público que agrupa a funcionarios del gobierno, representantes de la sociedad civil y directores universitarios para promover el desarrollo sostenible del estado al margen de los plazos limitados por los mandatos políticos. Aunque el Consejo Nuevo León identificó al “gobierno eficaz y transparente” como una de sus principales prioridades, la estrategia para prevenir la corrupción podría mejorarse al promover una colaboración estrecha entre las instituciones que integran el SEANL y el Sistema Nacional Anticorrupción, así como el Consejo Nuevo León, para que los planes del estado, el estratégico y el de desarrollo, coincidan con las políticas nacionales y estatales de combate a la corrupción.

### **Fomentar una cultura de integridad que no se limite al sector público**

El marco de integridad de Nuevo León consta de valores, principios y normas consagradas en diferentes instrumentos, entre ellos un Código de Ética creado con la participación de los interesados y aprobado en 2016. Sin embargo, este código podría modificarse para adoptar un enfoque más equilibrado, al asegurar que las normas sobre ética y conflictos de interés se expliquen con claridad y se apliquen en forma sistemática. Se necesitan directrices concretas para ayudar a los servidores públicos a enfrentar los dilemas éticos y los conflictos de interés, y para atender de manera adecuada las áreas en riesgo. En octubre de 2016, Nuevo León emprendió una ambiciosa estrategia de

capacitación y concientización que llevó a cabo una red de “agentes del cambio”. El propósito fue aumentar el conocimiento de los servidores públicos sobre las normas y los valores de integridad, y garantizar la aplicación de dichas normas. Aunque esta iniciativa es un primer paso para crear una cultura de integridad en la administración pública, una evaluación provisional mejoraría las fases restantes de la estrategia. Las áreas que deben atenderse incluirían la identificación de puestos específicos donde hay riesgo de corrupción, tomar en cuenta los conocimientos de las ciencias de la conducta, y llegar a los municipios y utilizar escenarios que se basen en casos reales al instruir a los servidores públicos.

Nuevo León también podría beneficiarse al crear las condiciones para una cultura organizacional abierta. Por ejemplo, se podrían establecer canales explícitos para asesorar a los servidores públicos que enfrenten dilemas de integridad. A los altos funcionarios también se les podrían asignar responsabilidades específicas para demostrar liderazgo y compromiso ético. La Ley para Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de Servidores Públicos del Estado de Nuevo León, aprobada en 2013, es un paso para apoyar una cultura organizacional abierta al proporcionar un sistema de protección específico. Además, es única en México, ningún otro estado del país, ni siquiera el gobierno federal, ha formulado una ley de este tipo. Sin embargo, se podrían mejorar algunos aspectos del marco jurídico, como asegurar la disponibilidad de canales internos y externos para divulgar la corrupción, garantizar la confidencialidad y seguridad de la información de los denunciantes, y definir y estipular con claridad el proceso para buscar protección contra las represalias.

El gobierno de Nuevo León, consciente de los desafíos que plantea la integridad, trabaja con empresas y la sociedad civil para promover una cultura de integridad por conducto del Consejo Estatal para la Promoción de Valores y Cultura de la Legalidad. También ha organizado varias campañas de concientización para informar a los funcionarios públicos, ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil sobre iniciativas en curso para combatir la corrupción. Sin embargo, los esfuerzos del gobierno para comprometer al sector privado y la sociedad civil podrían coordinarse mejor al definir un plan de acción que identifique los objetivos deseados, los productos esenciales, los destinatarios y los principales aliados. La Secretaría de Educación, en conjunto con otras entidades gubernamentales, ha hecho progresos considerables preparando material para cultivar una cultura de integridad en las futuras generaciones, junto con el Instituto Estatal de la Juventud. No obstante, se podría ampliar el alcance de los materiales didácticos actuales sobre el régimen de derecho, la integridad pública y el combate a la corrupción al incorporarlos al plan básico de materias educativas.

## **Garantizar la rendición de cuentas al perfeccionar el esquema de control interno y gestión de riesgos**

Nuevo León incorporó varios elementos de un sistema de control interno y gestión de riesgos en su marco normativo, por ejemplo, gestionar riesgos, y garantizar la integridad y la transparencia; además, fortaleció sus procesos para lograr los objetivos y prevenir la corrupción. Sin embargo, queda mucho por hacer para integrar un esquema de control interno y gestión de riesgos en la actividad diaria. Un sistema estratégico de gestión de riesgos ayudaría a lograr esto, al darle a los funcionarios operativos la titularidad de la gestión de riesgos, establecer mecanismos de control interno coherentes y fortalecer la autonomía de la función de auditoría interna. Más aún, Nuevo León podría asegurar la aplicación de su esquema de control interno y gestión de riesgos al ampliar los programas



de capacitación y profesionalización, y alentar a todo el personal a que contribuya a mejorar la integridad de las instituciones y su resistencia a la corrupción. La ejecución de la ley y los procedimientos disciplinarios también deben ser transparentes y aplicarse sistemáticamente a todos por igual.



## *Abreviaturas y acrónimos*

APS	Administración Pública de Australia
ASENL	Auditoría Superior del Estado de Nuevo León
BAK	Dirección Federal de Lucha contra la Corrupción, Austria
BIT	Equipo de Percepciones sobre la Conducta, Reino Unido
CAD	Dólar canadiense
CAN	Comisión Alto-nivel de Anticorrupción
CEPVCL	Consejo Estatal para la Promoción de Valores y Cultura de la Legalidad
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
COIPISA	Consejo Interinstitucional Preparatorio para la Implementación del Sistema Anticorrupción
CRA	Comisión Regional Anticorrupción, Perú
CRD	Departamento de Relaciones con la Comunidad, Hong Kong
CTAIENL	Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León
EAP	Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México
EAST	Fácil, atractivo, social y oportuno
EUR	Euro
GAO	Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de Estados Unidos
PIB	Producto Interno Bruto
GSA	Administración de Servicios Generales, Estados Unidos
HCS	Titular de la Administración Pública, Polonia
GRH	Gestión de Recursos Humanos
ICAC	Comisión Independiente contra la Corrupción, Hong Kong
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INTOSAI	Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
IRS	Servicio de Impuestos Internos, Estados Unidos
ISSAI	Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
ITESM	Instituto Tecnológico Superior de Monterrey
KNAB	Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción, Letonia

KRW	Won surcoreano
LAACS	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Nuevo León
LGRA	Ley General de Responsabilidades Administrativas
LRA	Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México
LRSPEMNL	Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León
MAF	Marco de Rendición de Cuentas de la Gestión, Canadá
MDC	Centro de Didáctica Moderna, Lituania
MXN	Peso mexicano
OAG	Auditoría General de Columbia Británica
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OGE	Oficina de Ética Gubernamental, Estados Unidos
PAACI	Programa Anual de Auditoría y Control Interno
PSDSPA	Ley sobre Protección de la Divulgación de Servidores Públicos de Canadá
PNCE	Programa Nacional de Convivencia Escolar
SAI	Entidad Fiscalizadora Superior
SAT	Sistema de Administración Tributaria
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SEANL	Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León
SEP	Secretaría de Educación Pública
SFP	Secretaría de la Función Pública
Sippres	Sistema Integral de Planeación, Programación y Presupuestación
SIS	Servicio de Investigación Especial, Lituania
SLAC	Sistema Local Anticorrupción
SLAC-CDMX	Sistema Local Anticorrupción de la Ciudad de México
SNAC	Sistema Nacional Anticorrupción
TBS	Secretaría del Consejo del Tesoro, Canadá
UDEM	Universidad de Monterrey
UEEPPCI	Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
USD	Dólar estadounidense

## Capítulo 1. Construir un sistema de integridad pública completo y coherente en Nuevo León

*En este capítulo se considera el marco del sistema de integridad pública de Nuevo León y se evalúa su alineación con el primer pilar de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública, en la construcción de un sistema de integridad pública completo y coherente. Con este fin, en este capítulo se analiza el Sistema Anticorrupción de Nuevo León, que ofrece una oportunidad invaluable para fomentar la coherencia y uniformidad entre las diferentes políticas, medidas e iniciativas públicas de las instancias pertinentes, tanto en Nuevo León, como en el país en general. En este capítulo se hace notar que Nuevo León basa su sistema de integridad en el modelo establecido a nivel federal, sin embargo, también se sugiere que es necesario esforzarse más para involucrar a todas las instancias pertinentes en el estado, incluidos los municipios, así como implementar e incorporar las políticas y prácticas de integridad a nivel de las dependencias gubernamentales. Más aún, se necesita un liderazgo político y directivo para modelar la integridad pública y reducir la corrupción al garantizar apoyo ininterrumpido y sostenido para el sistema y sus mecanismos de participación ciudadana.*

## 1.1. Introducción

Establecer responsabilidades explícitas y coordinadas entre las instituciones que participan en prevenir y reducir la corrupción es un requisito fundamental previo para crear un sistema de integridad pública coherente y completo. Esta necesidad es más apremiante al considerar el cada vez mayor número de funcionarios e instituciones que intervienen en la configuración y gestión de la política de integridad en todos los niveles del gobierno, tanto en México como en otros países. En consecuencia, la eficacia del sistema de integridad en su conjunto depende sin duda de la coordinación institucional y de cómo los interesados subsanan las posibles deficiencias y superposiciones que pueden socavar la aplicación exitosa de las políticas de integridad.

En este capítulo se evalúan las características actuales del sistema de integridad de Nuevo León, examinando con detalle los problemas relacionados con la coordinación, la implementación y el compromiso de alto nivel. Se toma como modelo el marco teórico que se proporciona en la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública* (OCDE, 2017<sup>[1]</sup>), así como la experiencia y las mejores prácticas de otros países. Se concede especial importancia a analizar el Sistema Anticorrupción que Nuevo León instituyó en 2017, que implementa una reforma federal más amplia de combate a la corrupción iniciada en 2015 para coordinar a todas las instituciones encargadas de prevenir, detectar y sancionar hechos de corrupción en todos los niveles de gobierno (Recuadro 1.1).

### Recuadro 1.1. Reforma Nacional Anticorrupción de México

El 27 de mayo de 2015, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en concreto, los Artículos 22, 28 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122). En primer lugar, esta reforma consagró el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) en la legislación, y pone en marcha los debates en torno a la posible aprobación de la legislación secundaria necesaria para instituir el sistema de integridad. Poco más de un año después, el 18 de julio de 2016, se promulgaron esas leyes secundarias mediante el 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 y, entre otras, las siguientes:

**Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción:** es la piedra angular de la legislación. Establece los mecanismos institucionales y de gobernanza para el SNA, y describe los objetivos y actividades necesarios. En su carácter de Ley General, obliga a las entidades federativas de México a establecer sus propios sistemas dentro de parámetros similares. La ley también exige que determinada información se publique y se ponga a disposición de la ciudadanía mediante la recién creada Plataforma Digital Nacional del Sistema Nacional.

**Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa:** la institución se volvió autónoma en virtud de la Reforma Constitucional de 2015, y esta nueva ley estipula la organización del Tribunal y de sus salas, incluidas las salas regionales. La ley también establece reglas para elegir y destituir magistrados.

**Ley General de Responsabilidades Administrativas:** esta nueva ley sustituyó a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, la cual quedó sin efecto en julio de 2017.

La nueva ley dispone las obligaciones y responsabilidades de los funcionarios públicos (lo que incluye la declaración de intereses privados), y estipula los procedimientos administrativos disciplinarios para los casos de mala conducta, al diferenciar entre faltas administrativas graves y no graves, que ahora pueden estar bajo la jurisdicción del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. En particular, también amplía la responsabilidad por presuntas infracciones de integridad a las personas físicas y morales.

*Fuente:* (OCDE, 2017<sup>[2]</sup>).

## 1.2. Crear un sistema de integridad incluyente en Nuevo León

### ***1.2.1. Los órganos de gobierno del Sistema Anticorrupción de Nuevo León deberían garantizar la participación de todas las instituciones que se ocupan de coordinar el centro de gobierno y los temas relacionados con la integridad en el Poder Ejecutivo.***

La experiencia de los países de la OCDE muestra que hay un alto grado de diversidad en la forma en que cada uno de ellos organiza su sistema de integridad pública, y en muchos casos, una o varias instituciones comparten las responsabilidades. Gestionar la integridad pública es una responsabilidad de todo el gobierno que involucra a muchas instituciones del sector público, como lo indica el Estudio de la OCDE de 2016 sobre la Integridad del Sector Público (Cuadro 1.1), que muestra que prevalece un enfoque descentralizado y que distintas dependencias de ejecución dentro del Poder Ejecutivo a menudo son responsables de diseñar y dirigir las principales políticas de integridad (es decir, normas de integridad y códigos de conducta; políticas para la gestión de conflictos de interés; la transparencia de las actividades de cabildeo, así como el control interno y la gestión de riesgos). Lo mismo se aplica al diseño de una estrategia nacional de integridad o anticorrupción de un país, aunque en esos casos, los centros de gobierno en el Poder Ejecutivo a veces toman la iniciativa (Cuadro 1.1). Esta situación crea el riesgo de duplicaciones o superposiciones, lo que amenaza la eficacia de las políticas de integridad y el sistema de integridad en su conjunto. Como se enuncia de manera explícita en la Recomendación de la OCDE (OCDE, 2017<sup>[1]</sup>), es indispensable establecer mecanismos de cooperación horizontal y vertical entre todas las instancias pertinentes dentro del Ejecutivo “a través de medios formales o informales, a fin de apoyar la coherencia y evitar superposiciones y lagunas, y para compartir y aprovechar las lecciones aprendidas de las buenas prácticas”.

Cuadro 1.1. Instituciones responsables de diseñar las políticas del sistema de integridad

	Diseño de las políticas de integridad relacionadas con:						
	Diseño de la estrategia nacional de integridad y anticorrupción o ambas	Código de conducta/ética para servidores públicos	Conflictos de interés de los servidores públicos	Denunciar	Cabildear	Financiamiento de partidos políticos y campañas	Control y auditoría interna en el Poder Ejecutivo
Alemania	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲■
Australia	▲	●	●	●	●	●	●
Austria	▲◆	●▲	▲	●▲	▲	●	▲■
Bélgica	●▲	▲	▲	▲■	▲	▲	▲■
Canadá	●▲	●▲	●▲	●■	●■	■	●▲
Chile	▲■	▲	■	▲■	■	■	●▲
Corea	▲■	▲	▲	▲	▲	■	■
Eslovenia	●▲■	●▲■	●▲■	▲■	▲■	▲	▲
España	●▲	●▲	●▲	□	●▲	●▲	●▲
Estados Unidos	□	▲	▲	▲	●▲-	▲■	●▲■
Estonia	▲	-	▲	▲	▲-	-	■
Finlandia	▲	▲◆	▲	▲	□	▲■	▲
Francia	▲	▲■	▲■-	▲	▲■	▲■	▲■◆
Grecia	▲	▲	▲	▲	▲	▲	●▲■
Hungría	▲	■	●▲	■	▲	▲■	▲
Irlanda	□	-	▲	▲	▲	▲	-
Islandia	●▲	●	●■	●▲	●▲	▲■	▲
Italia	■	▲■	■	▲■	-	-	▲■-
Japón	●■	●▲■	●■	■	□	-	▲
Letonia	■	●	■	●	■	■	▲
México	■	▲	▲	▲	■	■	▲■
Noruega	□	▲	▲	▲	▲	▲	▲
Nueva Zelanda	●▲	●▲■	●▲■	●▲■	●■	●▲■	●▲■
Países Bajos	▲	▲	▲	■	▲	▲	▲
Polonia	▲	●	□	▲	●	■	▲
Portugal	■	■	■	■	□	■	▲
Reino Unido	●◆	●	●	●	●	■	●■
Rep. Checa	▲	▲	▲	▲	▲	▲■	▲■
Rep. Eslovaca	▲	▲	●▲	▲	□	▲	●▲■
Suecia	-	-	-	-	□	-	-
Suiza	▲■◆	▲	▲	▲■	●	●	▲■
Total OCDE							
● Centro de gobierno	8	11	10	7	9	5	9
▲ Ministerio o unidad dentro de un ministerio	21	21	21	21	16	16	25
■ Órgano autónomo	9	7	9	11	7	15	15
◆Comité interinstitucional	3	1	0	0	0	0	1
□ N/A	3	0	1	1	5	0	0
Otros	1	3	2	1	3	4	3



Argentina	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲
Brasil	●	▲	▲	□	□	■	▲
Colombia	●▲■	■	▲	■	●	■	●▲■
Costa Rica	●	▲	▲■	▲■	□	■	◆
Lituania	●■◆	●	■	□	■	■◆	▲-
Perú	◆	●	●	●■◆	◆	■◆	■

*Nota:* Los datos sobre Argentina, Brasil y Perú se incluyeron con fines específicos. El conjunto completo de políticas del sistema de integridad de Estados Unidos es creado y puesto en práctica por organismos y entidades independientes con jurisdicciones específicas por poder o tema.

*Fuente:* (OCDE, 2017<sup>[31]</sup>).

En Nuevo León, varias instituciones son responsables de prevenir y detectar la corrupción, y por ende forman parte de su sistema de integridad. Entre ellas, una importante función es realizada por la Contraloría y Transparencia Gubernamental, la Auditoría Superior del Estado de Nuevo León (ASENL), la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León (CTAIENL), así como por el Tribunal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (Recuadro 1.2).

### Recuadro 1.2. Principales instituciones del sistema de integridad de Nuevo León

**Contraloría y Transparencia Gubernamental** es la dependencia responsable de promover las mejores prácticas de control interno. Guía al gobierno sobre cómo garantizar la legalidad, honestidad, responsabilidad y eficiencia de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, así como sobre la transparencia y calidad de los servicios que ofrecen las entidades gubernamentales. Su marco jurídico, en virtud de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León y el Reglamento Interior de la Contraloría y Transparencia Gubernamental, otorga autoridad al Contralor General sobre el Ejecutivo y las entidades de la administración pública estatal, pero no sobre los municipios. Sin embargo, se le permite intervenir en el ámbito municipal en materia de gasto público estatal y de las transferencias federales de gasto público.

Como se muestra en el siguiente cuadro, la Contraloría y Transparencia Gubernamental cuenta con varias Direcciones que redactan políticas de integridad y las implementan en las actividades del sector público: la Unidad Anticorrupción, la Dirección Jurídica, la Dirección de Órganos de Control Interno y Vigilancia, la Dirección de Control y Auditoría del Sector Central, la Dirección de Control y Auditoría del Sector Paraestatal, la Dirección de Control y Auditoría de Obra Pública y la Dirección de Transparencia Gubernamental.

#### Cuadro 1.2. Diseño e implementación de políticas de integridad por parte de Contraloría y Transparencia Gubernamental

Diseño de políticas	Implementación de las políticas
Dirección de Control y Auditoría del Sector Central	Dirección Jurídica
Dirección de Control y Auditoría del Sector Paraestatal	Unidad Anticorrupción
Dirección de Control y Auditoría de Obra Pública	Dirección de Órganos de Control Interno y Vigilancia
Dirección de Transparencia Gubernamental y Calidad	

**Auditoría Superior del Estado de Nuevo León (ASENL)** es un órgano técnico de

control y supervisión del gobierno. Auxilia al Congreso del Estado en la revisión de las cuentas públicas presentadas por los sujetos auditados, y tiene autonomía técnica y de gestión. También puede determinar su organización interna, operación y ejercicio presupuestario, así como dictar resoluciones, conforme a lo dispuesto en la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Nuevo León.

**Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León (CTAIENL)** es responsable de promover la transparencia y la rendición de cuentas en el gobierno del estado. Está sujeta a normas que establecen los criterios que deben utilizar las instituciones para determinar si la información que tienen en su poder es reservada o confidencial. Elimina la reserva de información y crea versiones públicas de expedientes o documentos, parte de los cuales puede reservarse, según proceda.

**Tribunal de Justicia Administrativa y Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción** son responsables de imponer sanciones por incumplimiento de las normas de integridad. El Tribunal tiene jurisdicción sobre faltas administrativas graves y hechos de corrupción, y la Fiscalía es responsable de investigar y enjuiciar los casos de corrupción que impliquen a servidores públicos y particulares. También supervisa y organiza el trabajo de los agentes, investigadores y expertos del Ministerio Público. La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción también investigará de oficio, y de ser necesario, enjuiciará los posibles hechos de corrupción.

*Fuente:* Respuestas al cuestionario del Gobierno de Nuevo León (2017).

A partir de la reforma constitucional de 2015 y de las leyes secundarias aprobadas en julio de 2016 (Recuadro 1.1), todos los estados mexicanos están obligados a establecer su propio Sistema Local Anticorrupción (SLAC) conforme al modelo instituido en el ámbito federal. La meta es mejorar la coordinación horizontal entre las instituciones estatales, así como fomentar la coordinación vertical con las autoridades federales y municipales. Nuevo León introdujo por vez primera los cambios constitucionales necesarios en diciembre de 2016 y luego aprobó la Ley SEANL en julio de 2017, que detalla la composición, funciones y procesos que rigen al Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León (SEANL) (Cuadro 1.3).

**Cuadro 1.3. Gobernanza y responsabilidades del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León (SEANL)**

Entidades	Miembros	Principales tareas
Comité Coordinador	Presidente: miembro del Comité de Participación Ciudadana  Miembros: tres miembros del Comité de Participación Ciudadana (uno de ellos es el presidente), contralor general o titular de la Auditoría Superior del Estado de Nuevo León, presidente de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León, fiscal Especializado en Combate a la Corrupción, magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa de Nuevo León y un representante de la Judicatura de Nuevo León.	Establece las bases, políticas, principios y procedimientos para la coordinación eficaz entre los miembros
Secretaría Ejecutiva del Comité Coordinador, que incluye:	Órgano de apoyo técnico para el Comité Coordinador dirigido por el presidente del Comité de Participación Ciudadana. Su órgano de gobierno está integrado por miembros del Comité Coordinador	Proporciona apoyo técnico al Comité Coordinador, así como información para el cumplimiento de sus tareas. Dirige la Secretaría Ejecutiva Proporciona información técnica para apoyar las actividades y responsabilidades del Comité Coordinador, incluidas las propuestas que se aprobarán
- <i>Secretaría Técnica</i>	Elegidos por los miembros de la Junta de Gobierno de la Secretaría Ejecutiva por mayoría calificada (cinco votos), entre personas con perfiles similares a los miembros del Comité de Participación Ciudadana.	
- <i>Comisión Ejecutiva</i>	Secretario técnico y Comité de Participación Ciudadana (con la excepción de su presidente)	
Comité de Participación Ciudadana	Cinco representantes respetables de la sociedad civil que hayan hecho contribuciones sobresalientes a la transparencia, la rendición de cuentas o al combate contra la corrupción. Son elegidos mediante un Comité de Selección de nueve expertos designados por el Congreso de Nuevo León para un periodo de tres años.	Apoya los objetivos del Comité Coordinador y crea un vínculo con grupos pertinentes de la sociedad civil y entidades académicas
Entidades estatales que participan en el Sistema Nacional de Fiscalización	ASENL, contralor general, entidades de auditoría internas y externas y unidades de los municipios	Establece acciones y mecanismos de coordinación entre los miembros para apoyar el intercambio de información, ideas y experiencias para mejorar el desarrollo de la auditoría de recursos públicos
Representantes de entes públicos	Entidades públicas estatales	Sin definir

*Fuente:* Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León y Ley SEANL.

Desde una perspectiva formal, Nuevo León instituyó satisfactoriamente el sistema anticorrupción local. Esto lo confirma un proyecto que verifica el proceso en todos los estados federales conocido como “Semáforo Anticorrupción”. Este reconoció el nivel de implementación satisfactorio en Nuevo León en virtud tanto de la reforma constitucional de 2016 como de la Ley del Sistema Anticorrupción de 2017 (IMCO, s.f.<sup>[4]</sup>). Esto también se reflejó en la primera ronda de nombramientos en virtud de la Ley, incluida la nominación del Comité de Selección en noviembre de 2017 y el Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción en marzo de 2018. Sin embargo, en junio de 2018, la mayoría de los órganos de gobierno del SEANL (es decir, el Comité de Participación Ciudadana, el Comité Coordinador y la Secretaría Ejecutiva) aún no empezaban a funcionar. El “Semáforo Anticorrupción” también señala algunas áreas que todavía no aborda la reforma constitucional. Estas incluyen, en particular, la función y tareas de la Auditoría Superior, así como el grado de independencia del Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción respecto del Poder Ejecutivo. Entrevistas con representantes de la sociedad civil confirmaron que el sistema se implementó satisfactoriamente, superando en algunos casos el modelo nacional; por ejemplo, se previó la participación de tres miembros del

Comité de Participación Ciudadana (en vez de uno) en el Comité Coordinador. Esas entrevistas indican que el proceso legislativo se benefició del trabajo de una coalición de organizaciones de la sociedad civil, lo que refleja positivamente la apertura del Poder Legislativo para debatir e incluir su contribución en los textos finales.

En forma más general, los acuerdos institucionales en el SEANL —que reflejan el modelo establecido en el ámbito federal y gran parte de las propuestas de la sociedad civil— aseguran que la mayoría de las instituciones que trabajan para prevenir y detectar la corrupción así como en la respectiva aplicación de la ley participan en el sistema, y que a la sociedad civil se le otorga un papel importante en su funcionamiento y seguimiento. La composición del Comité Coordinador refleja esa labor al incluir a tres miembros del Comité de Participación Ciudadana, la Contraloría, el Titular de la Auditoría Superior del Estado de Nuevo León, el presidente de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información de Nuevo León, el Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción, el magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa de Nuevo León y un representante de la Judicatura de Nuevo León.

El diseño del SEANL representa avances hacia la construcción de un sistema de integridad coordinado entre las instancias pertinentes en Nuevo León, y para promover también la convergencia y sinergias con otras áreas esenciales para la integridad, como la auditoría y la transparencia. En primer lugar, el SEANL enumera entre sus miembros a las “entidades estatales que participan en el Sistema Nacional de Fiscalización”. La Ley SEANL dedica una sección completa a establecer mecanismos que aseguren la participación del SEANL en el Sistema Nacional de Fiscalización y garanticen la coherencia entre ambos sistemas. En segundo lugar, la presencia de la CTAIENL en el Comité Coordinador ayudará a garantizar que el SEANL aborde los problemas y prioridades en el ámbito de la transparencia. Por último, al participar el Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción y el magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa se facilita la coordinación y uniformidad en la aplicación de las nuevas normas de integridad y disposiciones penales.

A pesar de estos adelantos, uno de los desafíos del sistema de integridad de Nuevo León es adoptar un enfoque de gobierno completo para la integridad, y asegurar que las demás entidades gubernamentales contribuyan y se beneficien con las políticas de integridad que se redacten en virtud del SEANL. Por esta razón los órganos de gobierno del SEANL podrían introducir mecanismos para incluir en el Poder Ejecutivo a entidades con responsabilidades clave para crear un sistema de integridad coherente y completo, en concreto:

- Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública del Estado: coordina el cumplimiento y evaluación de las metas y objetivos estratégicos del estado (véase el Capítulo 2. ), supervisa la organización del gobierno, coordina el paquete fiscal, organiza las reuniones del gabinete, promueve mecanismos para la participación ciudadana y actúa como enlace entre el gobierno y la sociedad civil.
- Secretaría de Administración: ayuda a gestionar los recursos humanos, materiales, tecnológicos y de comunicación de la administración pública, de acuerdo con principios de transparencia, rendición de cuentas, eficacia y efectividad.
- Secretaría General de Gobierno: se encarga de asuntos políticos internos, al coordinarse con el gobierno federal y las administraciones y municipios de otros estados.

- Secretaría de Educación: gestiona los servicios educativos y los recursos humanos, financieros y materiales dedicados a la educación en Nuevo León (véase el Capítulo 5. ).
- Instituto Estatal de la Juventud: analiza, planea, diseña e implementa políticas públicas al coordinar y crear programas y acciones dirigidas a los jóvenes, identificar y mejorar su desarrollo social y productividad, así como al colaborar con entidades públicas, privadas y sociales para promover el desarrollo de la juventud de Nuevo León (véase el Capítulo 5. ).

La Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León (Ley SEANL) no prevé la participación de estos organismos en el Comité Coordinador. Existen razones válidas para no incluirlos en forma permanente en el SEANL, pues demasiados participantes podrían comprometer su efectividad. Sin embargo, sería muy provechoso que participaran en las deliberaciones del SEANL en temas o áreas en las que esos organismos tengan una función pertinente (por ejemplo, coordinación) o competencia (por ejemplo, recursos humanos y educación). Para ayudar a que esas instituciones colaboren en la tarea, Nuevo León podría aprovechar la referencia a los “representantes de entidades públicas” entre las entidades que constituyen el SEANL (Artículo 7 de la Ley del Sistema Anticorrupción de Nuevo León y Cuadro 1.1), y establecer mecanismos formales para involucrarlos en el trabajo del Comité Coordinador, así como en otros organismos relevantes, siempre que deba abordarse un área de interés. Por ejemplo, podría invitarse a las instituciones en cuestión a las reuniones procedentes del Comité — al menos cuando se analice la política de combate a la corrupción del estado— siguiendo el procedimiento establecido en el Artículo 13 de la Ley del Sistema Anticorrupción de Nuevo León.

Se podría diseñar un mecanismo específico de participación y coordinación para la Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública del estado, no solo por su responsabilidad fundamental de asegurar la coherencia de las medidas tomadas por el Poder Ejecutivo, sino también gracias a su función en la coordinación y monitoreo de los Planes Estratégicos y de Desarrollo (Consejo Nuevo León, 2016<sup>[5]</sup>; Consejo Nuevo León, 2016<sup>[6]</sup>). Esto es crucial, pues el Plan de Desarrollo 2016-2021 describe la lucha contra la corrupción como una de las áreas prioritarias para el gobierno en los próximos años, y demanda la creación de un Sistema Estatal de Combate a la Corrupción sólido (Cuadro 1.4). La Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública es una institución fundamental para la coherencia y uniformidad entre los trabajos estratégicos del estado y la labor del SEANL. Siempre debe intervenir en cuestiones de política pública y coordinación, así como en el monitoreo y la evaluación, sobre todo a nivel técnico, en la Secretaría Ejecutiva del SEANL (véase el Capítulo 2. ).

#### **Cuadro 1.4. Medidas estratégicas para consolidar el Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Nuevo León expuestas en el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021**

Prevenir, identificar y combatir las conductas ilícitas y faltas administrativas de los servidores públicos.
Asegurar la coordinación eficaz con los tribunales especializados y los sistemas anticorrupción estatal y nacional.
Implementar auditorías específicas de las áreas estratégicas de la administración pública estatal, asegurar que las resoluciones de los auditores sean vinculantes y establecer un marco integrado de control interno.
Impulsar la denuncia ciudadana a través de la protección de testigos, el anonimato, la confidencialidad y la integridad de las evidencias en las investigaciones de anticorrupción.

*Fuente:* (Consejo Nuevo León, 2016<sup>[6]</sup>).

***1.2.2. A fin de asegurar el apoyo de todos los miembros del Comité Coordinador y beneficiarse de sus conocimientos, la Secretaría Ejecutiva del SEANL podría crear dos subcomisiones consultivas.***

La Secretaría Ejecutiva del SEANL es responsable de proporcionar apoyo técnico al Comité Coordinador no solo en cuanto a asistencia técnica sino también a decidir sobre los datos que deben analizarse. Por consiguiente, la calidad de su trabajo influirá en las medidas que tome el Comité Coordinador y en la eficacia del SEANL en conjunto. La Secretaría Ejecutiva está compuesta por un secretario técnico, una Comisión Ejecutiva y el órgano de gobierno, integrado por los miembros del Comité Coordinador y dirigido por el presidente del Comité de Participación Ciudadana.

Uno de los aspectos más importantes de un mecanismo de coordinación que reúne a las principales instancias encargadas de la integridad es su composición y las diversas perspectivas, experiencias y buenas prácticas de las instituciones participantes, que por tanto deben tener la oportunidad de contribuir con sus conocimientos y pericia. A fin de garantizar la mejor contribución posible de todos los miembros del SEANL y ofrecer al Comité Coordinador la más amplia experiencia técnica, para que tome decisiones con conocimiento de causa, el SEANL podría destacar y aprovechar al máximo la importante función técnica de los miembros de la Secretaría Ejecutiva para consultar a las instituciones pertinentes sobre las versiones preliminares y las propuestas antes de someterlas al Comité Coordinador. Estas dos subcomisiones consultivas —una centrada en la prevención y otra en la aplicación de la ley— se encargarían de dos áreas que, aunque comparten ciertos objetivos comunes, generalmente involucran a dos conjuntos diferentes de instancias. Por ejemplo, en cuanto a la aplicación de la ley, las versiones preliminares y las propuestas sobre temas disciplinarios se beneficiarían de los intercambios y la consulta con el contralor general, la Auditoría Superior del Estado y el Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción. Es más, una subcomisión podría ayudar a crear confianza mutua, alentar el intercambio de información y estimular el debate sobre temas como las medidas para superar dificultades comunes. Este arreglo organizacional podría probarse primero de modo informal y, finalmente, establecerse de manera formal, en virtud del Artículo 36 de la Ley SEANL. Esto no solo aumentaría la calidad total de las propuestas y las versiones preliminares, sino que reduciría el riesgo de que las decisiones del Comité Coordinador no incluyan los análisis técnicos y se queden en el nivel teórico, sin relacionarse con problemas prácticos que exijan la titularidad de todas las instituciones. Además, las subcomisiones consultivas podrían ayudar a subsanar otras deficiencias que surgen a menudo en el trabajo de las instituciones coordinadoras del combate a la corrupción, como las siguientes:

- centrarse en reformas legislativas y normativas con énfasis insuficiente en la implementación real;
- favorecer casos de enjuiciamiento de alto nivel políticamente atractivos en vez de reformas estructurales más profundas que identifiquen las causas fundamentales de la corrupción;
- establecer objetivos demasiado ambiciosos con capacidad institucional limitada, y formular soluciones tecnocráticas sin reconocer el problema de intereses políticos o económicos creados; y
- favorecer enfoques integrales y amplios sin reconocer la necesidad de establecer prioridades ni considerar el momento de las intervenciones (Hussmann, 2007<sup>[7]</sup>).

***1.2.3. Los miembros del SEANL, con las instituciones participantes, podrían designar un punto o unidad de contacto para trabajar en colaboración con los órganos de gobierno e incorporar las políticas de integridad como un aspecto dominante en todo el gobierno.***

La eficacia del SEANL no solo depende de la configuración del sistema, sino de cuán activos sean sus miembros para contribuir con él, proporcionar la información necesaria, y aplicar las medidas y políticas acordadas por el Comité Coordinador. La disposición estructural del sistema es decisiva para asegurar que todas las instancias pertinentes formen parte del sistema, y que la participación de sus miembros garantice que el SEANL no sea simplemente un mecanismo con poco o ningún impacto sobre las dependencias gubernamentales y los ciudadanos. Ambos aspectos son reconocidos en la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública* (OCDE, 2017<sup>[1]</sup>), que hace hincapié en la necesidad de establecer responsabilidades en todos los niveles (organizacional, subnacional o nacional), no solo para diseñar y dirigir el sistema de integridad sino para llevar a cabo sus elementos y políticas.

Conforme a la Ley SEANL, no se prevé ningún mecanismo institucional para asegurar que sus miembros participen de manera activa y continua en el SEANL y le den seguimiento a las solicitudes de contribuciones o decisiones formales. En este contexto, el secretario técnico tiene un papel fundamental, pues está a cargo —entre otras tareas— de planear y realizar actividades técnicas, y también de solicitar información a los miembros de la Comisión Ejecutiva. Para facilitar el trabajo del secretario y garantizar que los miembros del SEANL cumplan con sus responsabilidades, la Regulación que rige su funcionamiento podría contemplar la designación —en cada institución participante— de una persona o unidad encargada de la coordinación con el secretario técnico y otros miembros, y en forma más general, de garantizar el apoyo continuo y la participación activa de cada institución en toda actividad o iniciativa relacionada con el SEANL. Eso incluiría preparar los análisis de alto nivel en el Comité Coordinador. Por consiguiente, los puntos (o unidades) de contacto crearían una red que respalde la consecución de los objetivos de alto nivel establecidos por el Comité Coordinador. Entre sus tareas estaría proporcionar toda la información necesaria, dar seguimiento a los compromisos contraídos y garantizar que se lleven a cabo las medidas y políticas acordadas.

En este contexto, el SEANL podría considerar copiar el modelo del Sistema Nacional Anticorrupción (SNAC). Esto exige que cada miembro del Órgano de Gobierno designe un punto de contacto permanente con la Secretaría Ejecutiva (Artículo 12 del Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción), así como que recomiende la creación de una unidad en cada entidad participante, al tenor de lo establecido por la Secretaría de la Función Pública (SFP) federal, que creó una unidad especial (Unidad de Vinculación con el Sistema Nacional Anticorrupción) para coordinar el seguimiento necesario dentro de la Secretaría sobre políticas, planes, programas y acciones relacionadas con el SNAC. Estas también solicitan información de las entidades en la administración pública para redactar evaluaciones y propuestas para cumplir con la política nacional de combate a la corrupción (Acuerdo por el que se reforma el diverso por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Secretaría de la Función Pública y se establece la subordinación jerárquica de los servidores públicos previstos en su Reglamento Interior, 20 de abril de 2017). Otro ejemplo en este contexto es el modelo utilizado por la Comisión Anticorrupción de Piura (Perú), donde cada institución participante en los organismos subnacionales de combate a la corrupción

nombra una unidad u oficina para cumplir con los objetivos, planes y actividades del comité coordinador (Recuadro 1.3).

### Recuadro 1.3. Comisión Regional Anticorrupción en Piura, Perú

Perú estableció comisiones regionales anticorrupción (CRA) en virtud de la Ley núm. 29976, que también creó la Comisión Alto Nivel de Anticorrupción (CAN), organismo nacional que promueve la coordinación horizontal y garantiza la coherencia del marco normativo de política anticorrupción en Perú.

Las tareas de las CRA incluyen redactar un plan regional anticorrupción para reflejar los problemas y dificultades específicos de la región. Sin embargo, a la fecha solo seis regiones han elaborado ese plan (San Martín, Pasco, Amazonas, Cusco, Piura y Huancavelica), y no está claro en qué medida se han implementado en realidad esos planes.

La región de Piura creó su comisión regional anticorrupción en virtud de la Ordenanza Regional núm. 263 de 2013, que agrupa a representantes de los poderes Ejecutivo y Judicial, así como de las municipalidades, el sector privado y las asociaciones de profesionales. La Comisión de Piura cuenta con el respaldo de un Comité Ejecutivo responsable de llevar a cabo las políticas identificadas por la Comisión. La coordinación entre la Comisión y el Comité Ejecutivo es responsabilidad de la Secretaría Técnica de la Comisión. Por último, la gobernanza del sistema se completa con las unidades anticorrupción en cada entidad pública, que también se encargan de implementar las políticas aprobadas por la Comisión; proporcionar apoyo para cumplir con el Código de Ética en la administración pública; coordinar la redacción y aprobación de los Planes Anticorrupción de la entidad; preparar un informe sobre las actividades anticorrupción, y presentarlo en audiencias públicas.

*Fuente:* (OCDE, 2017<sup>[8]</sup>) y presentación en PowerPoint preparada por la Comisión Anticorrupción Regional de Piura, [http://anticorrupcion.regionpiura.gob.pe/detalle.php?idpag=3&pagina=uni\\_lucha&verper=0&tit=2](http://anticorrupcion.regionpiura.gob.pe/detalle.php?idpag=3&pagina=uni_lucha&verper=0&tit=2).

Al considerar que las políticas de integridad deberían incorporarse como prioridad en todo el gobierno y no solo en las instituciones que participan en el Comité Coordinador, podría contemplarse el nombramiento de puntos o unidades de contacto para garantizar la coordinación, el seguimiento y la instrumentación de iniciativas relacionadas con el SEANL en todas las demás secretarías del Ejecutivo o, para comenzar, en los llamados a participar de manera sistemática en los análisis debido a la pertinencia de sus funciones o competencia. Una táctica de ese tipo sería congruente con el enfoque seguido por la mitad de los países de la OCDE, que requiere que los ministerios de ejecución creen sus propias unidades de integridad como un centro de convergencia al que se le puedan pedir cuentas de los resultados (Cuadro 1.5). Según lo señalado en (OCDE, 2017<sup>[3]</sup>), países como Austria, Canadá y Alemania tienen funcionarios de ética y puntos de contacto en los ministerios de ejecución, que también han creado redes para intercambiar buenas prácticas y buscar asesoría a fin de resolver problemas comunes (véase el Capítulo 3. ).



**Cuadro 1.5. Mecanismos utilizados para incorporar como prioridad las políticas de integridad en los ministerios de ejecución**

	Requisitos normativos (es decir, políticas y orientación)	Orientación por un órgano del gobierno central (o unidad)	Ministerios de ejecución con funcionarios o unidades especiales de integridad	El titular del órgano del gobierno central participa en reuniones del Consejo de Ministros
Alemania	•	•	•	
Australia	•		•	
Austria	•		•	
Bélgica	•	•	•	
Canadá	•	•	•	
Chile		•		•
Corea	•	•	•	•
Eslovenia	•	•	•	•
España	•	•	•	
Estados Unidos	•	•	•	
Estonia	•			
Finlandia	•	•		•
Francia	•	•	•	
Grecia	•	•		
Hungría	•	•		
Irlanda	•	•		
Islandia	•	•		
Italia	•	•	•	
Japón	•	•	•	
Letonia	•			
México	•	•		•
Noruega	•			
Nueva Zelanda	•	•	•	
Países Bajos	•	•	•	
Polonia	•	•		
Portugal	•			
Reino Unido	•	•	•	•
Rep. Checa	•		•	
Rep. Eslovaca			•	
Suecia	•	•		•
Suiza	•			
Total OCDE	29	22	17	8
Argentina	•	•		•
Brasil	•		•	
Colombia	•	•		
Costa Rica	•			•
Lituania	•	•	•	•
Perú	•	•	•	

*Nota:* Los datos sobre Argentina, Brasil y Perú se incluyeron con fines específicos.

*Fuente:* (OCDE, 2017<sup>[31]</sup>).

***1.2.4. El Gobierno de Nuevo León debería contrarrestar la fuerte percepción pública sobre la corrupción en el ámbito municipal mediante el SEANL y los acuerdos existentes para promover la coordinación y apoyar a los municipios a fin de que participen activamente en el sistema de integridad.***

Tanto en México como en Nuevo León, la corrupción es un problema multinivel que se presenta en todos los órdenes de la administración, incluso en los municipios, cuyas actividades se perciben como significativamente corruptas en todo el país. En el Cuadro 1.6, por ejemplo, se muestra que los mexicanos consideran muy corruptas a la mayoría de las actividades y servicios públicos que son responsabilidad municipal o de varios órdenes de gobierno.

**Cuadro 1.6. Procedimientos administrativos percibidos como muy corruptos y nivel de competencia administrativa correspondiente en México**

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

*Fuente:* (IMCO, 2015<sup>[9]</sup>).

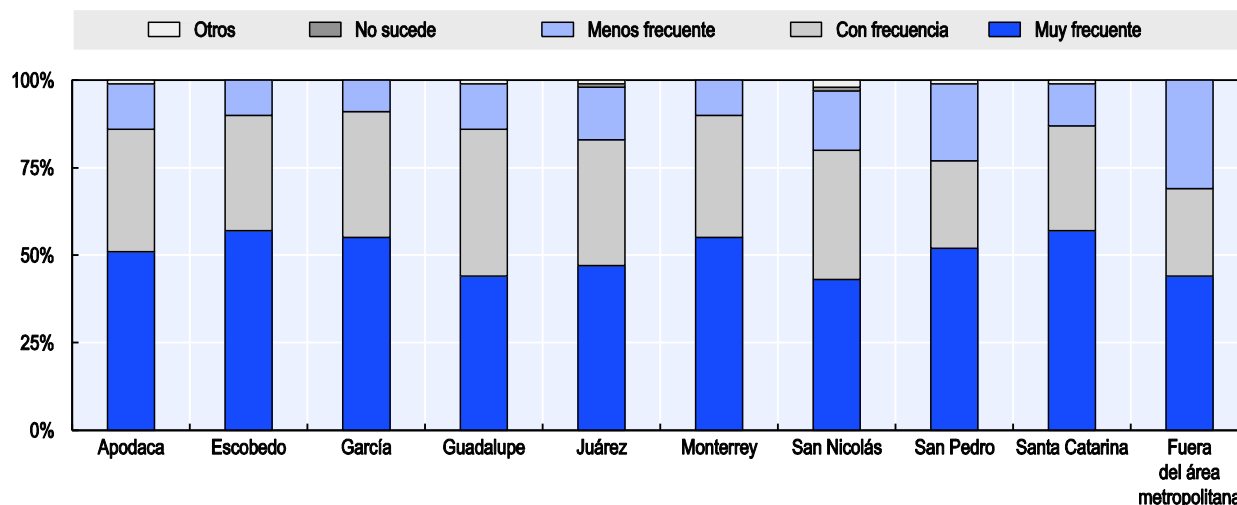
El alto grado de corrupción que se percibe en diferentes niveles de gobierno también concierne a Nuevo León, donde una gran mayoría de los ciudadanos considera que la corrupción es una práctica frecuente o muy frecuente en los ámbitos estatal y municipal, según una encuesta de 2016, realizada por *Cómo Vamos Nuevo León* —un grupo de la sociedad civil— cuyos resultados confirmaron los de un estudio anterior efectuado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Cuadro 1.7). Esto se explica en parte porque los gobiernos subnacionales son responsables de proporcionar un amplio conjunto de servicios a la ciudadanía, como educación, salud, seguridad y justicia, gestión de residuos, servicios públicos, y otorgamiento de licencias y permisos, lo que incrementa la frecuencia y la interacción directa entre los servidores públicos y los ciudadanos y empresas, lo cual crea oportunidades para poner a prueba la integridad (OCDE, 2017<sup>[10]</sup>). Además, a menudo también se ven afectados por una importante falta de capacidad de recursos humanos, financieros y técnicos, lo que obstaculiza su capacidad para combatir la corrupción de manera efectiva.

**Cuadro 1.7. Percepción de corrupción en los ámbitos estatal y municipal en Nuevo León**

	Encuesta de la sociedad civil (2016)		INEGI (2015)	
	Estado	Municipio	Estado	Municipio
Muy frecuente	54.7 %	49.9 %	53.8%	46.1%
Frecuente	31.6 %	32.5 %	30.5%	33.8%
No frecuente	13.2 %	17.0 %	9.9%	12.8%
No sucede	0.5 %	0.6 %	2.3%	3.2%
No sabe	0.0 %	0.0 %	N/A	N/A

Fuente: (Cómo Vamos Nuevo León, 2016<sub>[11]</sub>) e (INEGI, 2015<sub>[12]</sub>).

En Nuevo León, la importancia de este fenómeno es especialmente obvia en el nivel municipal, en García, Monterrey y Escobedo, donde el porcentaje de personas que perciben la corrupción como una práctica común aumenta a 90% en la muestra entrevistada (Gráfica 1.1). Esto sugiere la necesidad de centrar los esfuerzos de prevención en esas instituciones y promover mecanismos de cooperación vertical entre los niveles de gobierno: esto no solo permitiría a Nuevo León alinearse con la Recomendación de la OCDE (OCDE, 2017<sub>[11]</sub>) y fortalecer la eficacia de su sistema de integridad, sino que aprovecharía la oportunidad para crear confianza entre los ciudadanos y los municipios, lo que podría aumentar la confianza en el gobierno en general (OCDE, 2017<sub>[10]</sub>).

**Gráfica 1.1. Frecuencia de actos de corrupción en el nivel municipal en Nuevo León**

Fuente: (Cómo Vamos Nuevo León, 2016<sub>[11]</sub>).

El Sistema Nacional Anticorrupción (SNAC) reconoce el papel de los municipios y la necesidad de fortalecer la coordinación entre los órdenes del gobierno de México, pues el objetivo principal del SNAC es coordinar a todas las instituciones encargadas de prevenir, detectar y sancionar la corrupción en todos los niveles gubernamentales (Artículo 113 de la Constitución y Artículo 1 de la Ley del Sistema Nacional Anticorrupción). Como en el caso del marco nacional, el objetivo de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León (Ley SEANL) es establecer las bases para la coordinación entre el estado, la federación y los municipios, lo que debe ser aprobado por el Comité Coordinador conforme al Artículo 9. Sin embargo, en la práctica, la Ley no reconoce de

manera explícita a los municipios como miembros del SEANL (Artículo 7), y solo se les menciona como posibles invitados del Comité Coordinador. Además, no se atribuye ninguna función ni responsabilidad específica a los municipios en el Artículo 43, que versa sobre su función, que estipula que deben adoptar los principios del SNAC y del SEANL a través de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, así como un Reglamento Municipal Anticorrupción y Códigos de Ética y Conducta para su difusión entre todos los funcionarios como parte de una capacitación constante en combate a la corrupción. Por otra parte, existen convenios entre el estado y algunos municipios que tratan compromisos relacionados con el control interno, la transparencia, la cultura de la legalidad y la lucha contra la corrupción (Cuadro 1.8); sin embargo, esa colaboración se describe como de “carácter voluntario” y “se basa en la buena fe”, y los convenios correspondientes no contemplan ningún mecanismo para verificar el cumplimiento de la ley por parte de los municipios ni de las medidas respectivas.

**Cuadro 1.8. Contenido de los convenios entre los municipios y el estado relacionados con el control interno, la transparencia, la cultura de la legalidad y la lucha contra la corrupción**

Obligaciones mutuas	Obligaciones del estado	Municipios
Promover la creación de la Comisión de Contralores de Nuevo León	Proporcionar asesoría en materia de control interno	Efectuar las reformas necesarias para mejorar el control interno
Fortalecer la coordinación de los órganos internos de control	Apoyar a los municipios en el diseño de iniciativas para mejorar las áreas de oportunidad que surjan de los índices nacionales e internacionales	Crear conciencia entre los órganos internos de control y los de auditoría sobre el marco jurídico, la metodología y los procesos pertinentes
Promover programas, proyectos y acciones para prevenir y combatir la corrupción	Entregar a los municipios las quejas y denuncias que sean de su competencia	Promover el desarrollo de sistemas de información programática y presupuestaria
Redactar planes de trabajo conjunto para auditar el uso de los recursos federales y estatales	Asesorar a los municipios sobre la importancia de una cultura de transparencia y de legalidad	Abrir cuentas bancarias exclusivas para los recursos federales y estatales
Generar medidas preventivas para erradicar la corrupción y promover una cultura de la legalidad		Proporcionar facilidades para que el Estado haga auditorías, valoraciones y evaluaciones
Establecer mecanismos de coordinación para guiar a los ciudadanos al presentar una queja o denuncia por hechos de corrupción		Apoyar la implementación de instrumentos relacionados con la transparencia, una cultura de la legalidad, la prevención y la lucha contra la corrupción
Intercambiar información relacionada con las quejas o denuncias de hechos de corrupción		
Efectuar los procedimientos administrativos relacionados con hechos de corrupción cometidos por funcionarios públicos en el cumplimiento de sus funciones		

*Fuente:* Acuerdo de colaboración Estado-Municipios para el control de gestión interna, transparencia, cultura de la legalidad y combate a la corrupción entre el Estado de Nuevo León y el Municipio de General Bravo.

Un sistema eficaz de integridad pública requiere mecanismos de coordinación vertical con los gobiernos locales para “apoyar la coherencia y evitar superposiciones y deficiencias, y compartir y aprovechar las lecciones aprendidas de las buenas prácticas” (OCDE, 2017<sup>[1]</sup>). Esto es especialmente pertinente en Nuevo León, donde se percibe que la corrupción en los municipios es elevada, y donde no todos los municipios participaron de manera activa en la elaboración de la Ley SEANL, según las entrevistas realizadas

durante la misión de análisis. A fin de aumentar la participación de los municipios en el sistema de integridad pública de Nuevo León, el SEANL podría crear un mecanismo para involucrarlos formalmente. Se les podría invitar a participar en las actividades tanto del Comité Coordinador como de la Secretaría Ejecutiva, cuando se analicen las propuestas para diseñar políticas de integridad y mecanismos de coordinación. Los municipios podrían participar activamente en esos análisis y hacer aportaciones sustantivas al describir las dificultades y las mejores prácticas pertinentes al elaborar las versiones preliminares o las propuestas. En los análisis técnicos, también podría ser útil invitar a expertos y a quienes ya trabajan en la coordinación entre el gobierno y los municipios, como los 23 funcionarios de la Contraloría identificados en el Estudio de la OCDE, así como a otros funcionarios pertinentes con competencia en coordinación vertical, como el secretario general de Gobierno. Como involucrar a todos los 51 municipios del estado sería engorroso y afectaría la eficacia del sistema, los municipios podrían ser representados por tres delegados de municipios de tamaño, estructura y necesidades similares, que se rotarían cada año. En cuanto al contenido, los municipios deberían aprovechar los convenios de coordinación suscritos hasta la fecha, y promover las prácticas más exitosas, y también podrían introducir un mecanismo para evaluar su impacto y eficacia periódicamente, e informar sobre el avance logrado y las dificultades que enfrenten los órganos de gobierno del SEANL con el fin de considerarse al redactar las políticas de integridad, establecer mecanismos de coordinación, identificar prioridades y asignar recursos. Además, un objetivo de la coordinación también debe ser promover el diálogo horizontal y el aprendizaje mutuo entre los municipios, que en la actualidad no tienen ningún foro para intercambiar puntos de vista ni experiencias sobre problemas relacionados con la integridad, la rendición de cuentas y la transparencia. Al hacer esto, debe dedicarse una consideración especial a ciertos temas clave de gobernanza regulatoria multinivel que son pertinentes en el contexto actual, en concreto:

- las políticas regulatorias en un contexto multinivel solo pueden ser eficaces si reflejan toda la diversidad de necesidades e intereses, y fomentan la coordinación (horizontal y vertical) y los mecanismos de cooperación en todos los niveles de gobierno;
- al crear instituciones reguladoras en los niveles inferiores de los gobiernos, debe tomarse en cuenta el fortalecimiento de las capacidades (recursos, capacitación, creación de capacidades);
- las soluciones ascendentes pueden proporcionar percepciones valiosas sobre este proceso. De hecho, las innovaciones que surgen en los niveles inferiores del gobierno pueden ameritar que se les adopte en forma más amplia (Rodrigo, Allio and Andres-Amo, 2009<sup>[13]</sup>).

### 1.3. Crear un marco institucional coherente para incorporar las políticas de integridad como prioridad

#### *1.3.1. El gobierno de Nuevo León podría crear una nueva unidad en la Contraloría para centralizar las políticas de ética y conflicto de intereses en el Poder Ejecutivo.*

En la mayoría de los países de la OCDE, se ha delegado en un organismo central responsable la tarea de formular y mantener las políticas de ética y conflicto de intereses en todo el gobierno (OCDE, 2014<sup>[14]</sup>), pues esto ayuda a crear una comprensión común de las normas de integridad, ofrecer orientación clara, garantizar la coherencia al formular y

ejecutar la estrategia de integridad y evitar superposiciones o incluso contradicciones al tratar los problemas de integridad.

Como Nuevo León no tiene una entidad responsable única que garantice la aplicación uniforme de las normas de integridad en todo el gobierno, la Contraloría podría crear una unidad con autoridad para armonizar la ética pública con el marco de conflicto de intereses, para proporcionar orientación y promover una comprensión común de los valores, principios y prácticas entre los servidores públicos. De hecho, a partir de la información proporcionada por Nuevo León, el gobierno estudió la posibilidad de crear una oficina pública para resolver problemas de ética y conflicto de intereses como apoyo a la Contraloría Ciudadana, ya creada.

Como los problemas de ética y conflicto de intereses pueden surgir en cualquier momento en el trabajo diario de los funcionarios públicos y requieren una respuesta inmediata para proteger el interés público, es prioritario crear una oficina permanente en el seno de la estructura gubernamental encargada de incorporar la integridad como un aspecto dominante en todo el gobierno. Para crearse, esta propuesta requiere enmendar la Ley Orgánica de la Administración Pública de modo que se incluya en la estructura de la Contraloría. Al igual que la Unidad de Ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Interés (UEEPCI), de la Secretaría de la Función Pública (SFP) federal, la unidad propuesta debe dirigir la formulación de las políticas de integridad en el Comité Coordinador, garantizar su aplicación y proporcionar datos para su verificación. Esta unidad también debe tener las funciones adicionales de apoyar a las entidades gubernamentales a crear una cultura abierta de integridad donde los dilemas éticos, las preocupaciones sobre la integridad pública y los errores puedan discutirse libremente, garantizando el desarrollo, implementación y actualización de los códigos de ética organizacionales en todas las entidades gubernamentales, y proporcionar orientación y apoyo sobre políticas públicas a otras secretarías en la implementación de las políticas de integridad e incorporar las medidas de integridad como aspecto predominante en el control interno.

Para cumplir su mandato, esta dependencia necesitaría contar con presupuesto y capacidad de recursos humanos adecuados y trabajar tiempo completo. Además, debe explicitarse que su función es evitar el incumplimiento de las normas de integridad y, por tanto, diferenciarse de las instituciones que investigan y dictan sentencias, como la Unidad Anticorrupción, el Tribunal de Justicia Administrativa, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y los órganos de control interno. Esto eliminará el arquetipo represivo típico de un enfoque legalista que se centra principalmente en aplicar las normas de integridad y combate a la corrupción en vez de definir la integridad en las instituciones.

### ***1.3.2. El gobierno de Nuevo León podría establecer Puntos de Contacto para la Integridad para garantizar la difusión de las políticas y prácticas de integridad en las entidades gubernamentales.***

A fin de inculcar una cultura de integridad en el sector público, las políticas para la gestión de los problemas de ética y conflicto de intereses deben incorporarse como una prioridad en sus organizaciones. Las mejores prácticas internacionales muestran que las instituciones no solo necesitan normas bien redactadas sino también profesionales bien capacitados o unidades especializadas responsables que rindan cuentas al promover estas políticas (véase el Recuadro 1.4).

#### Recuadro 1.4. Personas de contacto en Alemania para prevenir la corrupción

Alemania ha institucionalizado unidades para prevenir la corrupción en el nivel federal, así como una persona responsable especializada en promover medidas de prevención de la corrupción en una entidad pública. De manera formal debe proponerse a una persona de contacto y un suplente. La “Directiva del Gobierno Federal sobre la Prevención de la Corrupción en la Administración Federal” define a estas personas de contacto y sus tareas como sigue:

1. Se designará a una persona de contacto para la prevención de la corrupción basándose en las tareas y el tamaño de la dependencia.

Una persona de contacto puede ser responsable de más de una dependencia. A las personas de contacto se les pueden encomendar las siguientes tareas:

- fungir como persona de contacto para el personal y la dirección de una dependencia, si es necesario sin tener que pasar por los canales oficiales, junto con particulares;
  - asesorar en la gestión de la dependencia;
  - mantener informado al personal (por ejemplo, con seminarios y presentaciones programados de manera sistemática);
  - brindar asistencia para capacitación;
  - monitorear y evaluar todo indicio de corrupción; y
  - ayudar a mantener informado al público sobre las sanciones conforme a la ley de la administración pública y el derecho penal (efecto preventivo) respetando al mismo tiempo los derechos a la privacidad de los afectados.
2. Si la persona de contacto se entera de hechos que induzcan la sospecha razonable de que se ha cometido un acto de corrupción, informará a la administración de la dependencia y recomendará realizar una investigación interna, tomar medidas para prevenir la ocultación e informar a las autoridades de procuración de justicia. La administración de la dependencia tomará las medidas necesarias para atender la cuestión.
  3. Las personas de contacto no estarán facultadas para aplicar medidas disciplinarias; no dirigirán investigaciones en los procesos disciplinarios de casos de corrupción.
  4. Las dependencias proporcionarán a las personas de contacto, de manera expedita y completa, la información necesaria para el ejercicio de sus funciones, en particular, lo referente a los incidentes de sospecha de corrupción.
  5. Al ejercer sus funciones de prevención de la corrupción, las personas de contacto no estarán obligadas a acatar órdenes. Tendrán derecho a informar directamente al titular de la dependencia y no ser objeto de discriminación a causa del cumplimiento de sus obligaciones.
  6. Incluso después de su mandato, las personas de contacto estarán obligadas a no divulgar ninguna información que hayan obtenido sobre las circunstancias personales de los empleados; sin embargo, pueden proporcionar esa información

a la dirección de la dependencia o a la gerencia de personal si tienen una sospecha razonable de que se ha cometido un acto de corrupción. Los datos personales deberán tratarse conforme a los principios para la gestión de expedientes de personal.

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

Nuevo León no tiene servidores públicos que se dediquen de tiempo completo a realizar estas funciones, pero podría designarse a los actuales enlaces de ética, dentro de sus secretarías, que fueron capacitados como “agentes del cambio” (véase el Capítulo 3. ) para que funjan como Puntos de Contacto para la Integridad. Para garantizar la promoción y aplicación eficaz de las normas de ética, estos servidores públicos designados deben ejercer su mandato de manera autónoma de la presión interna, reportar directamente al titular de la entidad pública que los haya nombrado, así como a la Oficina de Ética propuesta. Además, deben estar debidamente capacitados y su mandato debe centrarse de manera exclusiva en orientar sobre asuntos de integridad en vez de tramitar quejas o atender casos disciplinarios.

Para asegurar la coherencia de este mecanismo institucional, la unidad de Ética propuesta dentro de la Contraloría debe coordinar y colaborar con todos los Puntos (o personas) de Contacto para la Integridad en la administración pública, monitorear su trabajo, proporcionar herramientas y materiales, apoyarlos con orientación según las necesidades y proporcionar capacitación actualizada que se centre en la gestión de la integridad. También se podría establecer una red de Puntos de Contacto para la Integridad a fin de asegurar la aplicación uniforme de las políticas de integridad en todas las instituciones en Nuevo León, y ofrecer oportunidades para el aprendizaje mutuo.

## 1.4. Demostrar un compromiso de alto nivel con la integridad pública

***1.4.1. Todas las instituciones responsables de establecer el Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León, sobre todo el Poder Legislativo y los miembros del SEANL, deben demostrar un compromiso de alto nivel con el sistema y ayudar a respaldarlo con leyes y reglamentación pendientes.***

La cúpula política y los altos directivos tienen responsabilidades fundamentales para crear un sistema de integridad pública, que compete tanto a la forma en que cumplen con sus atribuciones como a lo activos que sean para actuar de manera resuelta a fin de aumentar la integridad pública y reducir la corrupción. Esto se refleja en la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública*, cuyo primer principio insta a los Estados a demostrar su compromiso en el más alto nivel político y de gestión, mediante las siguientes acciones:

- asegurar que el sistema de integridad pública defina, apoye, controle y aplique la integridad pública, y que se integre en el marco general de gestión y gobernanza del sector público;
- garantizar la implementación de los marcos legislativos e institucionales apropiados que permitan que las organizaciones del sector público asuman la responsabilidad de la gestión efectiva de la integridad de sus actividades, así como la de los funcionarios públicos que lleven a cabo tales actividades;



- establecer expectativas claras para los más altos niveles políticos y de gestión que contribuyan al buen funcionamiento del sistema de integridad pública a través de un comportamiento personal ejemplar y demostrando un alto nivel de decoro en el desempeño de sus funciones oficiales (OCDE, 2017<sup>[1]</sup>).

Aunque la Ley SEANL pasó por un complejo proceso de aprobación que enfrentó diferentes actitudes de los poderes Legislativo y Ejecutivo, la creación del SEANL —que implementa satisfactoriamente la reforma nacional— es una señal clara del liderazgo que ejerce Nuevo León para crear un sistema de integridad pública. Aunque su creación fue obligatoria en virtud de la ley del Sistema Nacional Anticorrupción (SNAC), su implementación ha estado sujeta a incumplimientos y abusos en algunos estados (Recuadro 1.5), mientras que las organizaciones de la sociedad civil han juzgado que el texto final acordado en Nuevo León es satisfactorio (IMCO, s.f.<sup>[4]</sup>). Los indicios positivos de apoyo al SEANL también los sugiere la fuerte participación de la sociedad civil permitida conforme al sistema, mientras que el Comité de Participación Ciudadana tendrá la presidencia del Comité Coordinador y la Comisión Ejecutiva de la Secretaría, así como tres representantes en el Comité Coordinador (en tanto que el Sistema Nacional Anticorrupción solo tiene uno). Además, cabe señalar que, a diferencia del SNAC, al Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León, y en particular, al Comité Coordinador, se le dio el mandato de aprobar las resoluciones vinculantes y darles seguimiento en los informes anuales.

#### **Recuadro 1.5. Asegurar que los sistemas de integridad locales acaten la legislación nacional**

En la primavera de 2016, los gobernadores salientes de Veracruz, Chihuahua y Quintana Roo introdujeron proyectos de ley para instituir sus propios sistemas anticorrupción, inclusive la creación de los cargos de Fiscal Anticorrupción y magistrados para los tribunales de justicia administrativa.

Los partidos de oposición y otras organizaciones criticaron esos proyectos por contener disposiciones que los protegerían contra futuros juicios por corrupción. Después de la aprobación de esos proyectos de ley, el nuevo gobernador electo de Quintana Roo presentó una inconformidad constitucional contra los tres proyectos, argumentando que eran incompatibles con los principios propuestos en el Sistema Nacional Anticorrupción de México.

En septiembre de 2016, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) declaró que las leyes anticorrupción de los estados de Chihuahua y Veracruz eran inconstitucionales, basándose en que los reglamentos para los sistemas anticorrupción locales se habían emitido y aprobado antes de que se adoptaran las leyes federales del Sistema Nacional Anticorrupción.

La SCJN también declaró que aunque las leyes aprobadas por los estados de Chihuahua y Veracruz para los Fiscales Anticorrupción eran inconstitucionales, no se podría destituir de su cargo a los fiscales designados ni invalidar sus nombramientos. Sin embargo, como esas leyes se consideran inconstitucionales, todos los actos derivados de las mismas son nulos (como su nombramiento).

Chihuahua y Veracruz son los dos únicos estados que no cumplieron con la obligación de adoptar la ley que crea el Sistema Local Anticorrupción dentro del plazo estipulado en la Ley del SNAC (18 de julio de 2017). A la larga, ambos estados aprobaron las leyes necesarias para este propósito en octubre de 2017 (Chihuahua) y en noviembre de ese mismo año (Veracruz).

*Fuente:* (OCDE, 2017<sup>[2]</sup>) e (IMCO, s.f.<sup>[4]</sup>).

Por otra parte, la Ley sobre el Sistema Anticorrupción local solo es el primer paso para crear el Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León, y se requiere un compromiso permanente de alto nivel de todas las instituciones pertinentes para garantizar su funcionamiento y eficacia. Si bien, nombrar a un delegado técnico de cada una de las instituciones que participan en la Secretaría Ejecutiva podría favorecer el apoyo continuo de representantes de alto nivel, un asunto fundamental que demostraría la voluntad política de las instituciones gobernantes en Nuevo León es garantizar que la sociedad civil se convierta en un pilar del SEANL. Con este fin, el nombramiento del Comité de Participación Ciudadana, pero también de la comisión que selecciona a los miembros integrantes de este órgano fundamental, debe cumplir con las normas más elevadas de inclusión, apertura y transparencia. Aunque la ley estipula la publicación de cierta información relacionada con esos procedimientos (metodologías, documentos, lista de candidatos, planeación, audiencias), Nuevo León podría pensar en crear un portal especial en línea para generar mayor conciencia pública, y aumentar la participación y también el escrutinio del proceso de selección dirigido por el Poder Legislativo. Además, podría garantizar que los candidatos demuestren que acatan las normas de integridad más elevadas desde el principio y publiquen su más reciente declaración patrimonial, así como una declaración sobre sus posibles conflictos de interés. La evaluación final de los miembros elegidos —por publicarse— también debe proporcionar una valoración de la experiencia técnica, perfil e independencia política del candidato.

Por último, como se necesitan más leyes, regulación y nombramientos para garantizar el funcionamiento y eficacia del SEANL (Cuadro 1.9), la cúpula política en Nuevo León debe seguir demostrando el compromiso que ha mostrado hasta ahora y aprobar rápidamente la legislación necesaria para completar el sistema y ponerlo en marcha. Esta fase ha resultado especialmente difícil en el ámbito federal, pues en junio de 2018, todavía no se nombraba al Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción, después de más dos años de atraso. Al parecer, aún no se llega a un punto muerto de ese tipo en Nuevo León, donde el Comité de Selección fue designado en noviembre de 2017, y el Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción en marzo de 2018. Sin embargo, en junio de 2018, todavía no se habían creado algunos de los organismos del SEANL (a saber, el Comité de Participación Ciudadana, el Comité Coordinador y la Secretaría Ejecutiva), y el funcionamiento pleno del sistema aún depende de varias reformas y nombramientos, que deben llevarse a cabo de manera abierta y participativa, al involucrar a todas las instituciones pertinentes y contemplar la contribución decisiva de la sociedad civil. Además, todas las instituciones pertinentes deben cumplir con los plazos señalados en los Artículos Transitorios de la Ley que estipulan los primeros pasos del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León, a saber:

- Dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor de la Ley:
  - Adoptar toda la regulación y los cambios normativos previstos en la Ley (Poder Ejecutivo y Judicial, organismos constitucionalmente autónomos y ayuntamientos);
  - Adaptar la Ley al Gobierno Municipal.
- Dentro de los 90 días siguientes a la entrada en vigor de la Ley, el Congreso del Estado deberá emitir la convocatoria para la designación del Comité de Selección.
- A más tardar 60 días después de la instalación del Comité de Participación Ciudadana, el Comité Coordinador deberá celebrar su primera reunión.

- Durante los 60 días posteriores a la definición del Comité Coordinador, la Secretaría Ejecutiva deberá empezar sus operaciones.

**Cuadro 1.9. Instrumentos legales para reformar o aprobar que se implemente el Sistema Nacional Anticorrupción en Nuevo León**

Instrumentos legales aprobados o reformados	Instrumentos legales que deben reformarse o aprobarse
Ley del SEANL	Ley de Responsabilidades Administrativas para funcionarios públicos estatales y municipales
Ley Orgánica de la Procuraduría General	Ley de Rendición de Cuentas y Fiscalización
Ley de Justicia Administrativa	Código Penal
Código Municipal	Ley Orgánica de la Administración Pública

*Nota:* En febrero de 2018 se presentó un anteproyecto para la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Funcionarios Públicos de Nuevo León.

*Fuente:* Elaborado por la OCDE, con datos proporcionados por el Gobierno de Nuevo León del sitio del Sistema Nacional Anticorrupción, <http://sna.org.mx/wp-content/uploads/2018/07/NL.pdf> (consultado el 5 de julio de 2018).

#### ***1.4.2. La asignación de recursos adecuados y aprovechar las posibles sinergias de todas las instituciones de los miembros del SEANL son elementos fundamentales.***

El compromiso de la cúpula política de establecer un sistema eficaz de integridad pública no solo debe mostrarse mediante la aprobación de leyes y regulación, sino también asignando capacidad y recursos suficientes. Al mismo tiempo, debe dotarse al sistema de mecanismos que ayuden a garantizar que los recursos se gasten de manera eficiente para cumplir con su misión, en vez de crear capas administrativas adicionales que solo retrasen la lucha contra la corrupción.

El SEANL, al igual que el SNAC, es respaldado en gran parte por el personal y las instituciones existentes, que dedicarían parte de su capacidad a participar y apoyar al sistema. Por otra parte, los diversos organismos, procesos y mecanismos nuevos previstos en la reforma necesitan recursos en los que deben invertir los dirigentes políticos si el sistema ha de producir resultados tangibles. Estos podrían incluir:

- aumentar y capacitar al personal para asumir nuevas funciones en la Contraloría, el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción;
- nuevas actividades horizontales, como la Plataforma Digital Estatal;
- contratar y capacitar a personal que apoye el trabajo administrativo y técnico del SEANL;
- los costos que implica el funcionamiento cotidiano del SEANL (por ejemplo, oficinas y herramientas informáticas);
- fortalecer los mecanismos de coordinación, sobre todo con los municipios.

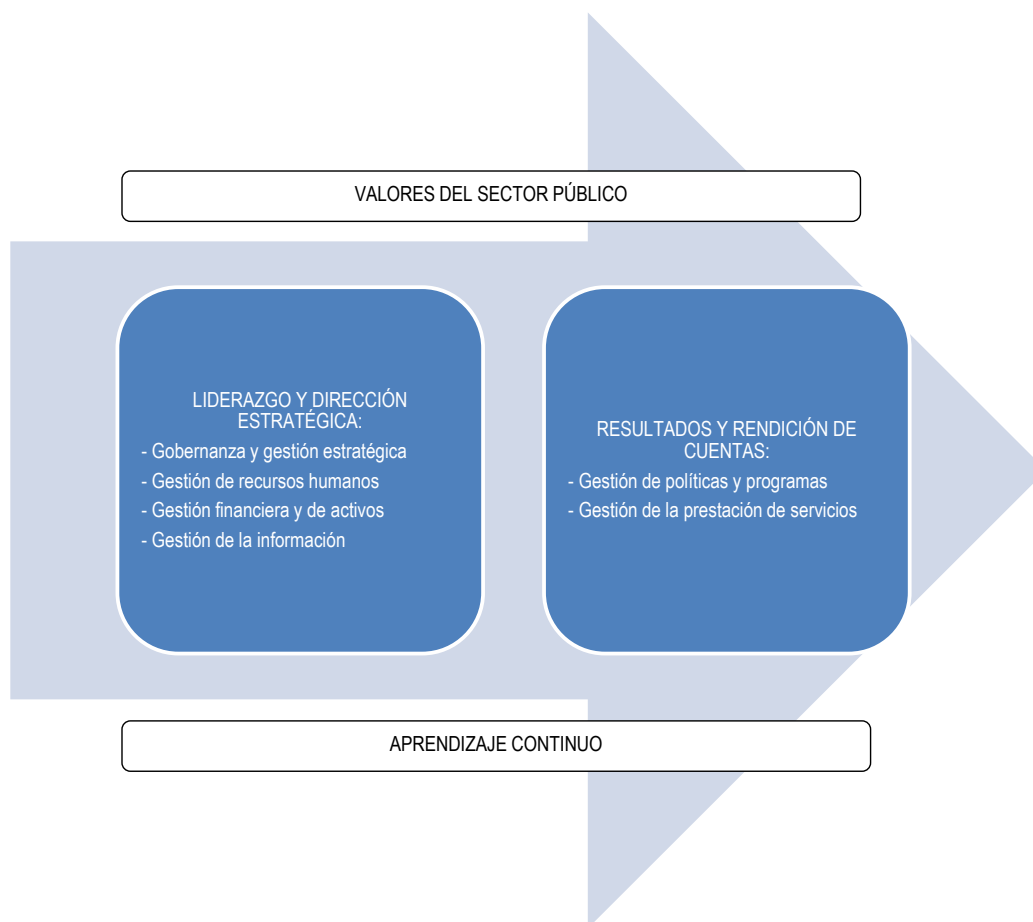
Según los Artículos Transitorios 6-8 de la Ley SEANL, el Poder Ejecutivo es responsable de proporcionar los recursos humanos, financieros y materiales para apoyar las operaciones de la Secretaría Ejecutiva. Más aún, la Ley estipula que los recursos presupuestales aprobados en la Ley de Egresos para 2017 deben utilizarse para iniciar la operación del SEANL, mientras que el anteproyecto de la Ley de Egresos para 2018 debe

contemplar los recursos para acatar la Ley. Asignar los recursos adecuados para el SEANL y sus organismos no es solo una obligación prevista en la ley, sino una forma de mostrar a los ciudadanos y otras instituciones el compromiso de instituir un sistema eficaz para prevenir y combatir la corrupción. Para tal efecto, el gobierno de Nuevo León debe garantizar apoyo constante para el SEANL y, en particular, para los organismos y mecanismos de participación cívica, sin poner en riesgo la independencia de su labor y de sus decisiones. En este contexto, es alentador que la Ley de Egresos para 2017 prevea que se asignen MXN 6 millones (alrededor de EUR 280 000) al SEANL, y MXN 25 millones (alrededor de EUR 1.2 millones) a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción. Sin embargo, al parecer se necesitarán esfuerzos adicionales en los próximos años, teniendo en cuenta los montos calculados para otros estados y el SNAC federal; por un lado, el Consejo Interinstitucional Preparatorio para la Implementación del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México (COIPISA) calculó un costo total de MXN 131 millones (alrededor de EUR 5.6 millones) para el sistema local anticorrupción en 2017 (Proceso, 2016<sup>[15]</sup>). Por el otro, el Centro de Investigación de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados calculó que el marco nacional para el SNAC, es decir, sin incluir el Sistema Local Anticorrupción costaría aproximadamente MXN 1 500 millones (cerca de EUR 65 millones) (Cámara de Diputados, 2016<sup>[16]</sup>).

***1.4.3. A fin de definir expectativas claras y alentar el compromiso de los altos directivos con la creación de un sistema de integridad pública, el SEANL podría introducir mecanismos para garantizar que sus miembros se responsabilicen de su implementación y de crear conciencia entre los funcionarios públicos.***

El compromiso de los directivos con la integridad pública también es un elemento esencial para garantizar las reformas y la incorporación de políticas como un aspecto dominante en las distintas entidades gubernamentales. Sin la cooperación y el compromiso de los altos directivos para instituir normas, directrices y manuales a nivel de las organizaciones, ningún marco institucional —incluido el SEANL— podría crear un sistema de integridad pública sólido, mientras que deben instituirse mecanismos adecuados que coadyuven a que las instituciones “asuman la responsabilidad de gestionar eficazmente la integridad de sus actividades, así como la de los funcionarios públicos que las lleven a cabo” (OCDE, 2017<sup>[11]</sup>).

Por una parte, es una señal positiva que en el SEANL, la lista de requisitos para convertirse en miembro del Comité de Participación Ciudadana o de la Secretaría Técnica indique las altas expectativas de compromiso y conducta ética de quienes han de participar en el sistema. Esto también es palpable en el sistema de rendición de cuentas de la Secretaría Ejecutiva, al establecer un órgano interno de control encargado de supervisar el presupuesto, los contratos, las responsabilidades administrativas y los asuntos de transparencia. Por otra parte, no existen mecanismos para garantizar que los responsables de entidades individuales se responsabilicen del proceso de reforma ni de aplicar las decisiones y políticas aprobadas en el SEANL. Para solucionar este problema, el SEANL podría crear una herramienta de visualización en Internet que permita a los ciudadanos y otras entidades monitorear la implementación de las medidas acordadas por las secretarías y entidades gubernamentales, así como reconocer e incentivar el compromiso de alto nivel en el sistema. Además, Nuevo León podría considerar la experiencia del Marco de Gestión de Rendición de Cuentas (MAF) de la Secretaría del Consejo del Tesoro de Canadá (TBS), que proporciona un modelo para incluir los valores del sector público en el esquema de evaluaciones del desempeño, aparte de los resultados de la gestión (Gráfica 1.2).

**Gráfica 1.2. El Marco de Gestión de Rendición de Cuentas de Canadá**

*Fuente:* (Government of Canada, s.f.<sup>[17]</sup>).

Como se ilustra en el Capítulo 3. , Nuevo León no tiene un marco laboral general en la administración pública y, hasta la fecha, actualmente está creando un programa de gestión de desempeño. A la vez que se crea este programa, el SEANL podría diseñar un mecanismo que exija a los altos directivos rendir cuentas por la implementación de las políticas de integridad a nivel organizacional, y mostrar una conducta ejemplar (véase el Capítulo 4. ); por ejemplo, cumplir en tiempo y forma con su obligación de presentar las declaraciones patrimonial y de conflicto de intereses. Si bien deberán diseñarse medidas específicas para garantizar que se cumpla con el régimen laboral correspondiente a cada categoría adecuada de funcionarios públicos, el SEANL podría, por lo menos, considerar la propuesta de introducir una sanción disciplinaria en caso de incumplir de manera persistente y deliberada con un conjunto de requisitos mínimos relacionados con la implementación del sistema en el nivel organizacional. Del mismo modo, se les debe exigir que rindan cuentas si no demuestran un alto nivel de decoro y compromiso en cuanto a los valores y las prácticas de integridad.

## Propuestas de acción

Muchas instancias en Nuevo León intervienen para prevenir y combatir la corrupción, y el Sistema Local Anticorrupción crea una oportunidad invaluable para establecer un sistema de integridad coherente que involucre a todas las instituciones pertinentes, así como a representantes de la sociedad civil. Al desarrollar el sistema y crear las dependencias, procesos y mecanismos respectivos, Nuevo León podría considerar las siguientes medidas:

### *Crear un sistema de integridad incluyente en Nuevo León.*

- Establecer mecanismos que involucren a las entidades —dentro del Ejecutivo— con las responsabilidades relacionadas con la integridad en el trabajo del Comité Coordinador del SEANL.
- Introducir un mecanismo en el SEANL para que la Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública del Estado intervenga solucionando problemas relacionados con política pública y la coordinación de la ley, así como con mecanismos de monitoreo y evaluación, sobre todo a nivel técnico dentro de la Secretaría Ejecutiva del SEANL.
- Crear dos subcomisiones en la Secretaría Ejecutiva del SEANL —una centrada en asuntos de prevención y la otra en investigación y aplicación de la ley— para consultar a las instituciones pertinentes sobre las versiones preliminares y las propuestas antes de someterlas al Comité Coordinador.
- Designar —en cada una de las instituciones que participen en el Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León— a una persona o unidad encargada de coordinar con el secretario técnico y otros miembros del SEANL, así como de garantizar el apoyo continuo y la participación activa de cada institución en toda actividad o iniciativa relacionada con el Sistema.
- Crear una red de miembros del SEANL como puntos o (unidades) de contacto que respalden la consecución efectiva de los objetivos de alto nivel establecidos por el Comité Coordinador.
- Designar puntos o unidades de contacto en otras instituciones que colaboren con el SEANL, para asegurar la coordinación, el seguimiento y la implementación de las iniciativas relacionadas con el SEANL.
- Crear un mecanismo para involucrar formalmente a los municipios tanto en el Comité Coordinador como en la Secretaría Ejecutiva del SEANL cuando se debatan propuestas para diseñar e implementar políticas de integridad y mecanismos de coordinación con los municipios y entre ellos. En este contexto, los municipios podrían ser representados por tres delegados de municipios de tamaño, estructura y necesidades similares, que se rotarían cada año.
- Crear un mecanismo en el SEANL para evaluar periódicamente la eficacia e impacto de los convenios de colaboración con los municipios.

***Crear un marco institucional coherente para incorporar las políticas de integridad como una prioridad.***

- Crear en la Contraloría una unidad responsable de homologar la ética pública con el marco del conflicto de intereses, para proporcionar orientación a los funcionarios públicos y asegurar la comprensión común de los valores, principios, y prácticas.
- Encomendarle a esa unidad coordinar y trabajar en colaboración con todos los Puntos de Contacto para la Integridad en la administración pública, monitorear su trabajo, proporcionarles herramientas y materiales, apoyarlos con orientación según sus necesidades y brindar capacitación actualizada que se centre en la gestión de la integridad.
- Proporcionar a esa unidad presupuesto y capacidad de recursos humanos adecuados, para trabajar tiempo completo.
- Designar a los enlaces de ética actuales dentro de sus secretarías a los que se capacitó como “agentes del cambio” para que actúen como Puntos de Contacto para la Integridad.
- Otorgar a los Puntos de Contacto para la Integridad un mandato autónomo, de modo que reporten directamente al titular de la entidad pública que los haya nombrado, así como a la unidad de Ética propuesta.
- Crear una red de Puntos de Contacto para la Integridad, a fin de asegurar la uniformidad al implementar las políticas de integridad, así como ofrecer oportunidades de aprendizaje mutuo.

***Demostrar un compromiso de alto nivel para aumentar la integridad pública.***

- Aprobar las leyes y reglamentos necesarios para completar el SEANL.
- Cumplir con lo estipulado en los Artículos Transitorios de la Ley del SEANL, para poner en marcha el Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León.
- Asegurar que el nombramiento del Comité de Participación Ciudadana, y también de la Comisión que selecciona a sus miembros, cumpla con las normas más elevadas de inclusión, apertura y transparencia mediante un portal especial en Internet para aumentar la conciencia y participación de los ciudadanos.
- Publicar la declaración patrimonial más reciente y una declaración de posibles conflictos de intereses de todos los candidatos al Comité de Participación Ciudadana, y también de la Comisión que elige a sus miembros.
- Publicar una evaluación exhaustiva de los miembros elegidos del Comité de Participación Ciudadana, que aborde la experiencia técnica, perfil e independencia política del candidato.
- Asignar los recursos adecuados para el SEANL y sus organismos, para demostrar a los ciudadanos y otras instituciones el compromiso de instituir un sistema eficaz para prevenir y combatir la corrupción.
- Crear una herramienta de visualización en Internet que permita a los ciudadanos y otras entidades monitorear la implementación de las medidas acordadas por el

SEANL, las secretarías y entidades gubernamentales, así como reconocer e incentivar el compromiso de alto nivel con el sistema.

- Diseñar un mecanismo que exija a los altos directivos rendir cuentas por la implementación de las políticas de integridad a nivel organizacional y mostrar una conducta ejemplar, como podría ser, cumplir en tiempo y forma con su obligación de presentar las declaraciones, patrimonial y de conflicto de intereses.

## Bibliografía

- Cámara de Diputados (2016), *Comisión de Transparencia analiza requerimientos presupuestales para el Sistema Nacional Anticorrupción / 12 / Octubre / 2016 / Boletines / Comunicación / Inicio - Camara de Diputados*, Boletín N°. 2305, [16]  
<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2016/Octubre/12/2305-Comision-de-Transparencia-analiza-requerimientos-presupuestales-para-el-Sistema-Nacional-Anticorrupcion>.
- Cómo Vamos Nuevo León (2016), *Así Vamos 2016. Encuesta de Percepción Ciudadana*, [11]  
[http://como-vamos-nl-production.s3.amazonaws.com/uploads/uploader/url\\_image/31/Resultados\\_Encuesta\\_2016\\_final.pdf](http://como-vamos-nl-production.s3.amazonaws.com/uploads/uploader/url_image/31/Resultados_Encuesta_2016_final.pdf).
- Consejo Nuevo León (2016), *Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021*, [6]  
<http://www.nl.gob.mx/publicaciones/plan-estatal-de-desarrollo-2016-2021>.
- Consejo Nuevo León (2016), *Plan Estratégico para el Estado de Nuevo León 2015-2030*, [5]  
<http://www.nl.gob.mx/publicaciones/plan-estrategico-para-el-estado-de-nuevo-leon-2015-2030>.
- Government of Canada (s.f.), *Management Accountability Framework*, [17]  
<https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/management-accountability-framework.html> (consultado el 1 de agosto de 2018).
- Hussmann, K. (2007), *Anti-corruption policy making in practice: What can be learned for implementing Article 5 of UNCAC? Synthesis report of six country case studies: Georgia, Indonesia, Nicaragua, Pakistan, Tanzania, and Zambia » U4*, Chr. Michelsen Institute (U4 Report 2007:2) , Bergen, <http://www.u4.no/publications/anti-corruption-policy-making-in-practice-what-can-be-learned-for-implementing-article-5-of-uncac/>. [7]
- IMCO (2015), *Presentation of 'Índice de herramientas electrónicas de gobiernos locales'*, [9]  
[http://imco.org.mx/indices/documentos/2015\\_IHE\\_Presentacion.pdf](http://imco.org.mx/indices/documentos/2015_IHE_Presentacion.pdf).
- IMCO (s.f.), *Semaforo Anticorrupción*, <http://www.semaforoanticorrupcion.mx/> (consultado el 1 de agosto de 2018). [4]



- INEGI (2015), *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental*, [12]  
<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/encig/2015/>.
- OCDE (2017), *Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264271470-es>. [8]
- OCDE (2017), *Estudio de la OCDE sobre integridad en México: Adoptando una postura más firme contra la corrupción*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264280687-es>. [2]
- OCDE (2017), *Panorama de las Administraciones Públicas 2017*, OECD Publishing, Paris/INAP, Madrid, <https://doi.org/10.1787/9789264304543-es>. [3]
- OCDE (2017), *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública*, [1]  
<http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>.
- OCDE (2017), *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*, [10]  
OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris,  
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264268920-en>.
- OECD (2014), *Survey on management of conflict of interest*, unpublished. [14]
- Proceso (2016), *Sistema Anticorrupción en la CDMX costaría al menos 131 mdp - Proceso*, [15]  
<http://www.proceso.com.mx/447513/sistema-anticorrupcion-en-la-capital-costaria-al-menos-131-mdp>.
- Rodrigo, D., L. Allio and P. Andres-Amo (2009), “Multi-Level Regulatory Governance: Policies, Institutions and Tools for Regulatory Quality and Policy Coherence”, [13]  
*OECD Working Papers on Public Governance*, No. 13, OECD Publishing, Paris,  
<http://dx.doi.org/10.1787/224074617147>.



## Capítulo 2. Fortalecer el enfoque estratégico de Nuevo León para la integridad pública

*Un enfoque estratégico para la integridad, basado en la evidencia y atención a las áreas de riesgo, es un elemento esencial para crear un sistema de integridad completo y eficaz. En este capítulo se analizan los mecanismos para monitorear, evaluar y revisar las medidas estratégicas de Nuevo León para prevenir la corrupción, como lo establece en sus planes estratégico y de desarrollo. Se describe el trabajo exhaustivo y participativo del Consejo Nuevo León para la Planeación Estratégica, que guía el desarrollo estratégico del estado, en lo general. Se proporcionan recomendaciones para mejorar la estrategia de integridad y anticorrupción, por ejemplo, al definir de manera clara los objetivos e identificar otros indicadores. Además, se aborda el papel estratégico que puede desempeñar el Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León (SEANL) al apoyar la estrategia de integridad estatal a medida que formule y monitoree sus políticas de integridad.*

## 2.1. Introducción

Un elemento fundamental para crear un enfoque estratégico para la integridad pública es medir y evaluar las políticas de integridad. Se necesita evidencia para entender qué funciona y por qué, y para mejorar las políticas a fin de lograr las metas estratégicas. Recabar datos sobre lo que sí y lo que no se ha logrado puede ayudar a orientar otras medidas y aumentar la rendición de cuentas, al proporcionar a los interesados pruebas básicas del progreso logrado a causa de las acciones propuestas y del compromiso de alto nivel (OCDE, 2017<sup>[1]</sup>).

La *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública* reconoce la necesidad de crear un enfoque estratégico basado en evidencia para la integridad pública al:

- a. establecer objetivos y prioridades estratégicas para el sistema de integridad pública, basándose en un enfoque de riesgos de violaciones de las normas de integridad pública, y que tome en cuenta los factores que contribuyen a las políticas de integridad pública eficaces;
- b. elaborar parámetros e indicadores y recabar datos creíbles y pertinentes sobre el nivel de implementación, desempeño y eficacia general del sistema de integridad pública (OCDE, 2017<sup>[2]</sup>).

En este capítulo se evalúa el Consejo Nuevo León para la Planeación Estratégica, cuya tarea es diseñar, implementar y evaluar una estrategia integral para el estado, incluidos los temas relacionados con la integridad. También se aborda el papel del SEANL, que no solo es responsable de coordinar las instituciones en todos los órdenes de gobierno, sino que también tiene la responsabilidad principal de diseñar la política de integridad del estado.

## 2.2. Reforzar la estrategia para prevenir la corrupción

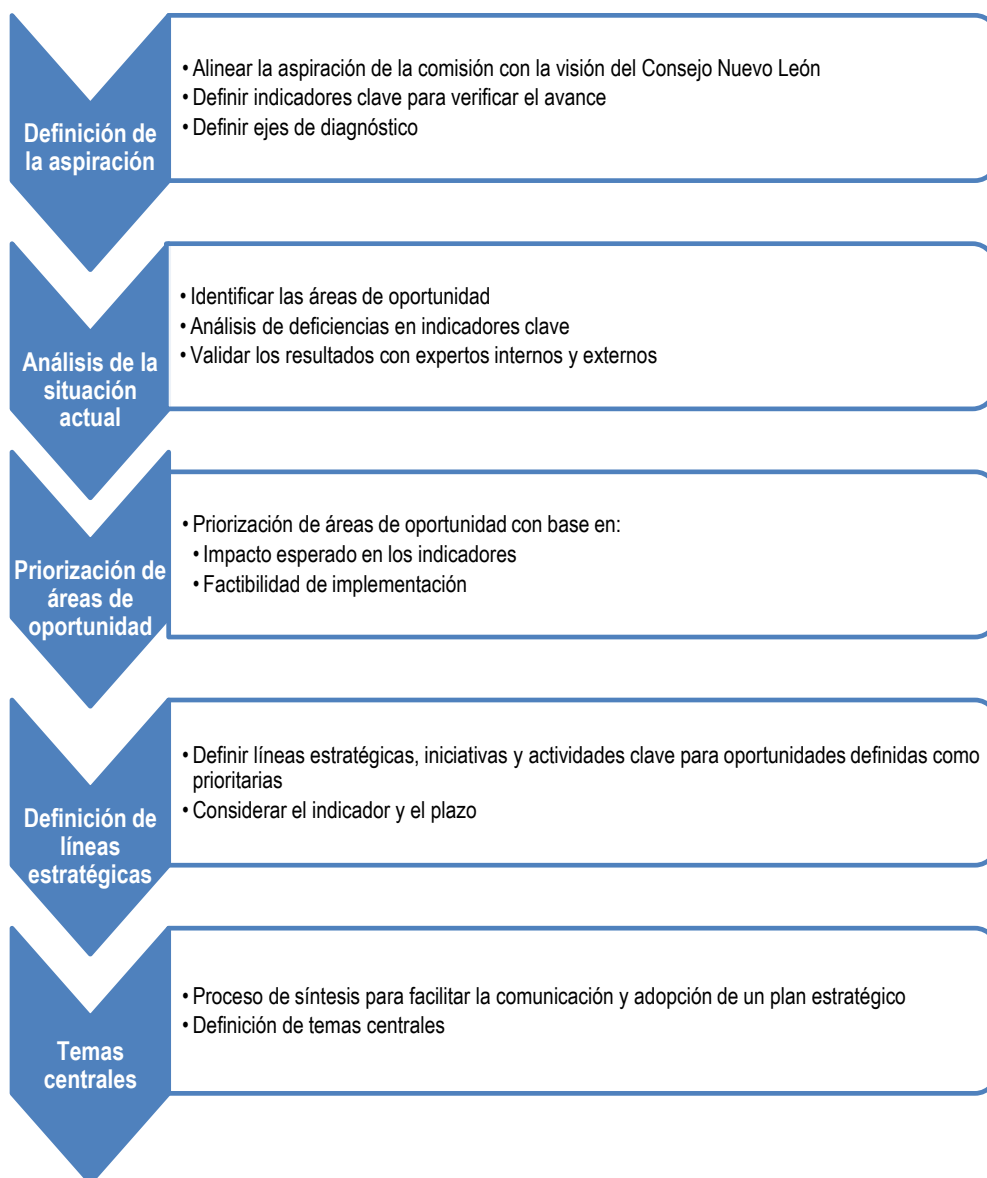
### ***2.2.1. La tarea del Consejo Nuevo León para la Planeación Estratégica de redactar una estrategia de integridad y combate a la corrupción podría mejorarse al establecer objetivos claros y formular nuevos indicadores.***

Desde 2013, Nuevo León estableció un sistema integral de planeación estratégica y evaluación dirigido por el Consejo Nuevo León para la Planeación Estratégica (o Consejo Nuevo León). En este órgano público, representantes del gobierno, la sociedad civil y las universidades trabajan juntos en el desarrollo sostenible del estado, con la visión fundamental de convertir a Nuevo León en “el mejor lugar para vivir”. El Consejo se define a sí mismo como un órgano apartidista y consultivo del Poder Ejecutivo en materia de planeación estratégica y su evaluación. Se concibió para que se rija por una estrategia de largo plazo que trascienda los ciclos políticos (transexenal). Está compuesto por 16 miembros con derecho a voto (que representan a los ciudadanos, las universidades y los gobiernos federal y estatal), así como por un secretario técnico y asesores expertos sin derecho a voto. Creado en virtud de la Ley de Planeación Estratégica del Estado de Nuevo León, al Consejo Nuevo León se le solicitó formular un plan estratégico de largo plazo para el gobernador de Nuevo León. Su propósito es que sirva de referencia para formular el plan de mediano plazo para el mandato del gobernador. Tanto el Plan Estratégico para el Estado de Nuevo León 2015-2030 como el Plan Estatal de Desarrollo 2015-2021 se publicaron al mismo tiempo en abril de 2016, después de un exhaustivo

trabajo de colaboración conjunta que involucró a expertos multidisciplinarios y una amplia participación social.

Uno de los pilares del trabajo del Consejo Nuevo León es el “Gobierno eficaz y Transparente”, que se identificó como una de las principales prioridades del estado, junto con el Desarrollo Humano, el Desarrollo Sostenible, el Desarrollo Económico, así como la Seguridad y la Justicia. Se estableció una comisión para cada pilar, y cada una ayudó a elaborar un plan estratégico en un proceso integral de cinco etapas que fructificó en varias de las llamadas “líneas estratégicas” (Gráfica 2.1).

**Gráfica 2.1. Método de trabajo para la redacción del Plan Estratégico para Nuevo León (2015-2030)**



Fuente: (Consejo Nuevo León, 2016<sup>[3]</sup>).

A raíz de este trabajo, a la Comisión de Gobierno Eficaz y Transparente se le encomendó la tarea de trabajar en los rubros de transparencia y combate a la corrupción. Esto se identificó como uno de los temas centrales del proceso de consulta pública, donde surgió como una prioridad. Además, se identificaron 47 oportunidades de alta prioridad en el Plan Estratégico (Cuadro 2.1), tres de las cuales se relacionaron con la integridad y el combate a la corrupción, a saber:

- Identificar y eliminar las causas, condiciones y factores de la corrupción.
- Establecer procesos para detectar e investigar los actos de corrupción.
- Imponer sanciones y aplicar consecuencias con estricto apego a la ley.

**Cuadro 2.1. Estructura del Plan Estratégico y del Plan de Desarrollo**

Plan estratégico de largo plazo	Plan Estatal de Desarrollo
1 visión	1 legado
8 temas centrales	5 áreas
47 oportunidades de alta prioridad	45 objetivos estratégicos
Fecha de publicación: 3 de abril de 2016	Fecha de publicación: 4 de abril de 2016

*Fuente:* Presentación PowerPoint del Consejo Nuevo León durante la misión de investigación, mayo de 2017.

Además, el Plan Estratégico identifica varios proyectos que también se relacionan con la integridad, entre los que cabe mencionar los siguientes:

- Crear una comisión independiente para el combate a la corrupción facultada para investigar, denunciar casos de mala conducta e imponer sanciones administrativas.
- Definir los requisitos técnicos para el Auditor Superior del Estado de Nuevo León y modificar el proceso de designación para garantizar su independencia y eficacia. Involucrar a los ciudadanos para que propongan candidatos y establezcan un plazo para tomar la decisión.
- Apoyar el nombramiento de un fiscal anticorrupción y representantes del Tribunal de Justicia Administrativa.

Al considerar la idea de hacer coincidir los planes de largo y mediano plazos de Nuevo León, también se identificaron la transparencia y el combate a la corrupción como prioridades en el Plan Estatal de Desarrollo, que contiene un objetivo pertinente (Cuadro 2.1) compuesto por tres estrategias, junto con varias “líneas de acción” para cada una de ellas (Recuadro 2.1). El Plan Estatal de Desarrollo también identificó programas prioritarios que describe como los que atienden las “necesidades más importantes de la sociedad”, que incluyen:

- una cultura de denuncia e investigación;
- transparencia y rendición de cuentas;
- el sistema estatal de combate a la corrupción, y
- una Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

**Recuadro 2.1. Estrategia de Nuevo León para la transparencia y el combate a la corrupción, conforme a lo enunciado en el Plan Estatal de Desarrollo**

Objetivo 3: Garantizar la transparencia del quehacer público, rendición de cuentas y combate a la corrupción.

**Estrategia 3.1: Fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.**

*Líneas de acción*

3.1.1. Diseñar y operar un sistema integral que asegure a la ciudadanía el ejercicio pleno del derecho de acceso a la información y a la rendición de cuentas.

3.1.2. Fiscalizar la ejecución de los recursos públicos del Gobierno del Estado.

3.1.3. Fortalecer la estructura y funcionamiento de los órganos de control interno institucional.

3.1.4. Adecuar el marco jurídico a fin de fortalecer la transparencia y la efectiva rendición de cuentas, así como ejercer acciones sancionatorias en los casos correspondientes.

**Estrategia 3.2: Monitorear el cumplimiento de las responsabilidades y obligaciones del personal del sector público.**

*Líneas de acción*

3.2.1. Institucionalizar los mecanismos y fomentar una cultura en materia de transparencia y rendición de cuentas en el servicio público estatal. Gobierno eficaz y transparente.

3.2.2. Fortalecer los instrumentos de presentación y análisis de las declaraciones patrimoniales.

**Estrategia 3.3: Fomentar la colaboración institucional entre los organismos fiscalizadores de los tres poderes de gobierno.**

*Líneas de acción*

3.3.1. Robustecer los procesos internos de comunicación y colaboración para mejorar la transparencia y rendición de cuentas.

3.3.2. Promover la ejecución de convenios de colaboración entre las instituciones gubernamentales de los tres poderes de gobierno y organizaciones no gubernamentales sobre transparencia y rendición de cuentas.

**Estrategia 3.4: Consolidar el Sistema Estatal Anticorrupción.**

*Líneas de acción*

3.4.1. Prevenir, identificar y combatir las conductas ilícitas y faltas administrativas de los servidores públicos.

3.4.2. Asegurar la coordinación efectiva con los tribunales especializados y los sistemas anticorrupción estatal y nacional.

3.4.3. Implementar auditorías focalizadas a las áreas estratégicas de la administración pública estatal, asegurar que las resoluciones de los auditores sean vinculantes y

establecer un marco integrado de control interno.

3.4.4. Impulsar la denuncia ciudadana mediante la protección de testigos, el anonimato, la confidencialidad y la integridad de las evidencias en las investigaciones de anticorrupción.

*Fuente:* (Consejo Nuevo León, 2016<sup>[4]</sup>).

Tanto el Plan Estratégico como el Plan de Desarrollo incluyen un encomiable y exhaustivo análisis y diagnóstico de la situación actual. Estos se sustentan en varias encuestas y estadísticas de fuentes nacionales e internacionales, como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el Instituto Federal Electoral (IFE), el Banco Mundial, Transparencia Internacional, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y el Foro Económico Mundial. Se seleccionaron indicadores para medir el avance referente a los objetivos de alta prioridad del Plan Estratégico y los objetivos del Plan de Desarrollo (Cuadro 2.1). Estos son medidos y evaluados por el Consejo Nuevo León, que redacta un informe anual donde incluye un análisis cualitativo del avance de los proyectos estratégicos y de los programas prioritarios, identificados en los documentos estratégicos correspondientes. Se garantiza una mayor rendición de cuentas para lograr la estrategia del gobierno al incluir en el Informe de Gobierno anual un reporte sobre la implementación del Plan Estatal de Desarrollo. Esto incluye resultados sobre el avance de los proyectos estratégicos y de los programas prioritarios, así como una actualización de la evolución económica y social del estado.

La creación y labor del Consejo Nuevo León, la elaboración del Plan Estratégico y del Plan de Desarrollo, así como un mecanismo de seguimiento, representan en conjunto un sólido avance para formular un enfoque estratégico para la integridad pública, en términos tanto de proceso como de contenido. En primer lugar, muestra una fuerte voluntad política para definir una estrategia integral de largo plazo para el estado con la participación esencial de interesados externos. Además, se basa en un análisis acertado y en evidencia que refuerzan la legitimidad del trabajo estratégico del estado. Su metodología de trabajo también es loable. El Consejo Nuevo León trabaja para cumplir con las metas, los programas y prioridades transversales, supervisados por una combinación de indicadores tanto cualitativos como cuantitativos.

Para mejorar su estrategia y la evaluación de su progreso, el Consejo Nuevo León y, en particular, la Comisión de Gobierno Eficaz y Transparente podría apoyar aún más sus metas generales con un conjunto de objetivos que, a pesar de la terminología, parecen estar ausentes y deberían definir las implicaciones de una meta en un contexto específico. Si bien una meta refleja el cambio de estrategia (o de política) que se desea inducir, los objetivos definen las implicaciones de una meta en un contexto específico y deben expresar en un enunciado un aspecto de una meta de manera positiva e inequívoca, señalando el “quién, cuándo, qué y dónde de una meta” (OCDE, 2017<sup>[1]</sup>). Además, la función de evaluación de la estrategia del Consejo Nuevo León se beneficiaría al definir las metas (y también los objetivos e indicadores) no solo en el nivel de resultados —como se les define actualmente—, sino también en los niveles de producto y resultados intermedios. Aunque los resultados son la consecuencia indirecta de una estrategia (o política) en la esfera final de impacto deseado, los productos son las consecuencias directas en la esfera inmediatamente afectada por dicha estrategia (o política); y los resultados intermedios son causados por la política en el primer paso de la inferencia del corolario (Recuadro 2.2).



**Recuadro 2.2. Producto, resultados intermedios y resultado**

Cuando se instituye una política, esta tiene efectos inmediatos y más remotos. Para fines de medición, los efectos generalmente se catalogan en el nivel de producto, resultados intermedios y resultado.



¿Qué recursos se utilizan? ¿Qué actividades se llevan a cabo? ¿Qué son las buenas prácticas / normas (basadas en experiencia, investigación, etc.)?	¿La medida se ha implementado eficazmente ( <i>de jure</i> )?	¿La medida se aplica / utiliza realmente ( <i>de facto</i> )?	¿La medida logró la meta enunciada (impacto)?
Datos: como datos administrativos (número de sesiones de capacitación, presupuesto, costos de personal, etc.)	Datos: por ejemplo, medida de la existencia de <i>de jure</i> criterios cualitativos que definen características	Datos: como encuestas, valores sustitutivos, estadísticas de uso	Datos: por ejemplo, encuestas de ciudadanos / expertos / personal o valores sustitutivos
Políticas de integridad			Integridad / corrupción

Considérese el ejemplo de un mecanismo de denuncia. La existencia del mecanismo es un producto obvio de dicha política. Esto no es motivo para dejar atrás rápidamente el nivel de producto, pues podría haber cualidades específicas del producto que valga la pena investigar. ¿El mecanismo se implementó con medidas complementarias, como campañas de concientización? ¿También se proporciona protección a los denunciantes?

Para captar más que la implementación en papel (*de jure*) del mecanismo de denuncia, el monitoreo también podría considerar el nivel de resultados intermedios: ¿El personal utiliza el mecanismo de denuncia? ¿Están familiarizados con el procedimiento?

Para evaluar si la política de denuncias ha sido eficaz, se debe considerar el nivel de resultado. ¿Se ha establecido una cultura de integridad y rendición de cuentas que permita al personal sentirse cómodo al denunciar casos de fraude, mala conducta y corrupción?

Fuente: (OCDE, 2017<sup>[1]</sup>).

### ***2.2.2. El SEANL debería establecer una colaboración estrecha con el Sistema Nacional Anticorrupción y el Consejo Nuevo León para garantizar la coherencia de las políticas de integridad con las demás estrategias de integridad pertinentes.***

En Nuevo León, la creación del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León (SEANL) en junio de 2017 proporcionó una oportunidad sin precedentes para formular políticas exhaustivas sobre temas de integridad y combate a la corrupción. Una de las principales responsabilidades del Comité Coordinador es diseñar, promover y aprobar las políticas anticorrupción del estado, así como establecer una metodología para evaluarlas, adaptarlas y modificarlas. La Secretaría Ejecutiva también desempeña una función central, pues es responsable de elaborar las propuestas técnicas y las políticas

para el Comité Coordinador, así como de la metodología para medirlas y hacer su seguimiento basándose en indicadores reconocidos y fiables, conforme a la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León (véase el Capítulo 1. ).

Para aprovechar la función estratégica del recién creado sistema anticorrupción en la redacción de las políticas estatales de integridad, todos los organismos que integran el SEANL deben trabajar en estrecha colaboración con el Sistema Nacional Anticorrupción (SNAC). En junio de 2018, el SNAC presentó la primera versión preliminar de la Política Nacional Anticorrupción. Mientras tanto, el Consejo Nuevo León debe garantizar la coherencia con las metas, los objetivos e indicadores expuestos en los documentos estratégicos y de desarrollo del estado. Además, debe instituirse un canal continuo para la comunicación y el aprendizaje mutuo tanto con los organismos del SNAC como con el Consejo Nuevo León para contemplar el intercambio de resultados de la actividad de recopilación de datos. De este modo, puede aprovecharse al máximo el aprendizaje institucionalizado y la creación de conocimiento objetivo que generen el monitoreo y la evaluación (OCDE, 2017<sup>[1]</sup>).

Al analizar la estrategia y las políticas, así como su monitoreo y evaluación, la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nuevo León, responsable de proporcionar información técnica al Comité Coordinador del SEANL, debe involucrar formalmente a los miembros de su Comisión de Gobierno Eficaz y Transparente. Esta coordinación podría ser especialmente fructífera al redactar las políticas estatales de integridad, de modo que el Consejo Nuevo León comparta sus percepciones sobre el minucioso trabajo analítico y de diagnóstico realizado para preparar los documentos Estratégico y de Desarrollo. Desde una perspectiva organizacional, la colaboración podría tener lugar en la subcomisión consultiva encargada de los temas de prevención presentada y propuesta en el Capítulo 1. También sería muy pertinente invitar a esas reuniones a la Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública del Estado, que ya ha desempeñado un papel fundamental al garantizar la coherencia y coordinación entre el Plan Estratégico y el Plan de Desarrollo de Nuevo León. Su metodología de trabajo bien pudiera servir como un ejemplo que podría seguir la Secretaría Ejecutiva (Recuadro 2.3).

### **Recuadro 2.3. Garantizar la coherencia y la coordinación entre el Plan Estratégico y el Plan de Desarrollo de Nuevo León**

El Plan Estratégico de Nuevo León plantea la visión de largo plazo del estado (15 años), así como sus objetivos, estrategias de desarrollo económico y social, y sus proyectos estratégicos. El Plan Estatal de Desarrollo identifica las prioridades de mediano plazo para el desarrollo del estado, y las estrategias y líneas de acción que el Poder Ejecutivo pondrá en práctica para lograrlas. También define sus programas prioritarios, al formular indicadores de desarrollo económico y social. Según el Artículo 15 de la Ley de Planeación Estratégica del Estado de Nuevo León, el Plan Estratégico debe servir de sustento para elaborar el Plan Estatal de Desarrollo. Para este propósito, se llevó a cabo un proceso para garantizar la congruencia de los objetivos, estrategias, líneas de acción y proyectos fundamentales entre los dos documentos. Los miembros del Consejo Nuevo León y funcionarios gubernamentales de alto rango se reunieron en 29 ocasiones entre el 4 de octubre de 2015 y el 31 de marzo de 2016. La Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública del Estado desempeñó un papel clave que, por conducto de la Dirección de Coordinación de Políticas Públicas, estableció una estrategia de planeación mediante grupos de trabajo mixtos al incluir a funcionarios de alto nivel de las entidades gubernamentales e invitar a expertos de la sociedad civil y del sector universitario para entablar un diálogo y crear una visión compartida de los desafíos, riesgos y estrategias futuras para lograr los objetivos. Del mismo modo, se establecieron acuerdos para realizar conjuntamente las consultas públicas para ambos Planes. Sus reuniones continuaron después de que se publicaran ambos documentos estratégicos, para dar seguimiento periódicamente a la implementación de las estrategias y proyectos.

*Fuente:* Ley de Planeación Estratégica del Estado de Nuevo León (Consejo Nuevo León, 2017<sup>[5]</sup>).

### ***2.2.3. El SEANL debe definir un plan de acción para aplicar sus políticas, asignando funciones y responsabilidades claras a las entidades públicas.***

El éxito y la eficacia del SEANL depende en gran medida de cuán activos sean sus miembros para proporcionar la información necesaria y llevar sus políticas a la práctica. Es decisivo que contribuyan todas las entidades de la administración pública adoptando un enfoque estratégico para la integridad pública. Por tanto, la estrategia y políticas del estado deberían transformarse en planes en el nivel de las entidades, que tomen en cuenta factores específicos del contexto (por ejemplo, sector, actividades, riesgo, etc.) y cumplan al mismo tiempo con las metas y objetivos generales.

Como el SEANL es el eje que coordina a las instituciones de Nuevo León, su Comité Coordinador podría agregar otra tarea, pues define las políticas de integridad del estado: formular un plan de acción que explique qué entidad es responsable de las diferentes tareas y de los cronogramas para llevarlas a cabo. También podría hacerse un seguimiento del grado de cumplimiento e informar sobre el nivel de implementación, basado en las obligaciones estipuladas en la Ley SEANL (Artículo 9 [VI] y [VIII]).

Se podría solicitar que cada entidad identifique la manera más idónea de cumplir con el plan de acción, según la organización específica, sus prioridades y riesgos. Por consiguiente, el Comité Coordinador también podría pensar en exigir que todas las secretarías —empezando con las que se considere corren mayor riesgo de corrupción— establezcan sus propios planes, conforme a la práctica de los países miembros y asociados

de la OCDE (Recuadro 2.4). Luego se aseguraría de que coincidan con su plan de acción general al proporcionar orientación conforme se redacten dichos planes.

#### Recuadro 2.4. Planes para prevenir la corrupción en el ámbito institucional

Varios países miembros y asociados de la OCDE exigen que cada ministerio o departamento de ejecución elabore planes para prevenir la corrupción, y que se adapten a los riesgos internos y externos específicos de sus instituciones. Cada institución es diferente, y los riesgos de fraude y corrupción varían según su mandato, personal, presupuesto, infraestructura o uso de las tecnologías de la información. Por ejemplo, los ministerios de ejecución responsables de transferir prestaciones sociales enfrentan mayores riesgos de fraude; del mismo modo, los departamentos que ejercen un gasto elevado para contratación pública (por ejemplo, salud o defensa) pueden enfrentar un riesgo de corrupción relacionado con estas actividades. Además, para garantizar que la formulación de las políticas de prevención se base en riesgos, esos planes también contribuyen a garantizar que —cuando sea pertinente— los trabajos de combate a la corrupción de las instituciones coincidan con las estrategias sectoriales y nacionales.

Algunos países complementan así sus planes nacionales de combate a la corrupción con las estrategias de nivel organizacional. En **Letonia**, por ejemplo, cada ministerio tiene un plan para prevenir la corrupción, con supervisión del organismo nacional de combate a la corrupción, o de la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción (KNAB).

En **Lituania**, el Servicio de Investigación Especial (SIS) —órgano independiente de aplicación de la ley de combate a la corrupción— es responsable de supervisar el Programa Nacional Anticorrupción, junto con la Comisión Interdepartamental de Combate a la Corrupción, dirigida por el Departamento de Justicia. El SIS coordina las actividades de gestión de riesgos en todo el sector público, al exigir que cada institución pública diseñe su propio mapa de riesgos, el cual se somete ante el SIS para su revisión. El SIS proporciona orientación y formula comentarios para mejorar dichos planes.

En **Eslovenia**, la Comisión para Prevenir la Corrupción apoya a las instituciones para que formulen planes de integridad exclusivos, que identifiquen, analicen y evalúen los riesgos y propongan medidas de mitigación adecuadas. La Comisión insta a los departamentos para que adopten un enfoque incluyente al elaborar sus planes, pues se detectó que es una forma eficaz de dar a conocer los valores compartidos y aumentar la comprensión de la integridad. La Comisión proporciona orientación, incluso muestras de planes de integridad, en su sitio web.

La Oficina de Ética Gubernamental (OGE) de **Estados Unidos** hace revisiones de los programas de ética de los organismos del gobierno una vez cada cuatro años. Estas Revisiones de los Programas de Ética son los principales medios de la OGE para supervisar de manera sistemática el programa de ética instituido por el Poder Ejecutivo. La Oficina Adscrita de Revisión de Programas de la División de Cumplimiento hace revisiones de los programas de ética en cada uno de los más de 130 organismos del Poder Ejecutivo. Esto ayuda a garantizar que los programas de ética sean compatibles y viables, así como a cumplir las leyes, reglamentos y políticas de ética establecidas por el Poder Ejecutivo. La División también proporciona recomendaciones para una mejora positiva del programa. Las revisiones individuales identifican y reportan los puntos fuertes y débiles del programa de ética de un organismo, al evaluar 1) el cumplimiento del organismo con los requisitos de ética estipulados en las leyes, reglamentos y políticas

pertinentes, y 2) los sistemas, procesos y procedimientos relacionados con la ética para aplicar el programa.

En **Colombia**, se exige a instituciones concretas establecer sus propios mapas de riesgos y planes anticorrupción. La Ley Anticorrupción instruye a las entidades públicas de todos los órdenes de gobierno para que elaboren una estrategia al menos una vez al año a fin de combatir la corrupción y mejorar el servicio a la ciudadanía. Esos planes se basan en los criterios definidos por el Ministerio de Transparencia de la Presidencia de la República.

*Fuentes: OECD Integrity Review of Mexico City (en prensa), (OCDE, 2017<sup>[6]</sup>), (OCDE, 2017<sup>[7]</sup>), OECD accession report of Lithuania (inédito), OECD accession report of Latvia (inédito) y (U.S. Office of Government Ethics, s.f.<sup>[8]</sup>).*

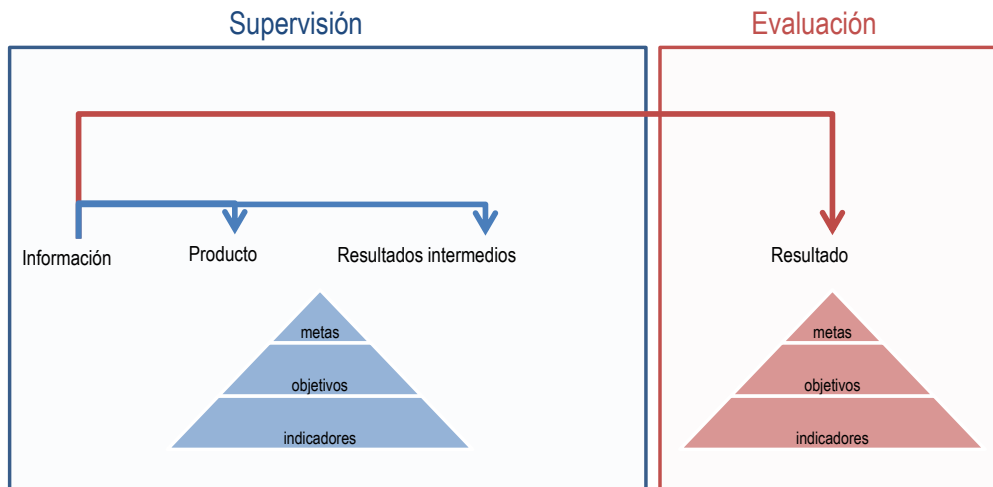
Los planes en el nivel de entidad podrían integrarse en los Programas Operativos Anuales o Programas Presupuestarios de la entidad. Se garantiza su coherencia con la estrategia general porque deben coincidir con los objetivos del Plan de Desarrollo y los Programas sectoriales regionales y especiales, conforme a la Ley de Planeación Estratégica del Estado de Nuevo León. Al mismo tiempo, al incluir los planes de integridad en los Programas Operativos Anuales se garantizaría que sean parte de un sistema de monitoreo y evaluación que contenga información sobre el avance y los logros, y supervise las metas y objetivos de los programas que se originen en el Plan Estatal de Desarrollo (el Sistema Integral de Planeación, Programación y Presupuestación) (Consejo Nuevo León, 2016<sup>[4]</sup>). Una instancia fundamental en este proceso es la Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública del Estado, que coordina la actividad de monitoreo y evaluación relacionada con el Plan de Desarrollo y, por tanto, debería participar plenamente en la discusión sobre los planes de las secretarías dentro del análisis técnico de la Secretaría Ejecutiva, como también se sugirió en la sección anterior.

### 2.3. Instrumentar el monitoreo y la evaluación

***2.3.1. La metodología del SEANL para monitorear las políticas de integridad de Nuevo León debería definir de manera explícita las metas, los objetivos y los indicadores. Podría probarse en la política para fijar normas de conducta estrictas para los funcionarios públicos.***

Un elemento fundamental al establecer el monitoreo estratégico de las políticas de integridad es diseñar una puesta en operación idónea de lo que debe lograrse en cuanto a objetivos pertinentes y de lo que se mide con indicadores válidos. Generalmente, toda política tiene una o muchas metas que reflejan el cambio deseado. Estas deberían transformarse en objetivos, al definir las implicaciones de una meta en un contexto específico. Los indicadores, a su vez, miden si se cumple un objetivo y proporcionan medidas que los objetivos concretan (OCDE, 2017<sup>[1]</sup>). Además, las metas, objetivos e indicadores pueden definirse tanto en el nivel de producto como en el de resultados, al operar en múltiples niveles (Gráfica 2.2).

Gráfica 2.2. Un modelo multinivel de la puesta en operación



Fuente: (OCDE, 2017<sup>[1]</sup>).

El SEANL es responsable de crear una metodología para medir y hacer el seguimiento de la evolución de las políticas de integridad del estado. Es crucial que los organismos responsables, es decir, el Comité Coordinador a propuesta de la Secretaría Ejecutiva, diseñen cuidadosamente cómo continuarán los diferentes pasos, y basen este proceso en datos fidedignos y válidos. Los indicadores deberían ser una medición válida de los objetivos, por ejemplo; y los objetivos deberían ser mediciones válidas de las metas.

En el Cuadro 2.2 se muestra el ejemplo de una puesta en operación estratégica, en relación con el Principio 4 de la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública* de 2017 que fija normas de conducta estrictas para los funcionarios públicos. Una medida de uso común para este propósito es un Código de Integridad para funcionarios públicos.

**Cuadro 2.2. Ejemplo de productos, resultados intermedios y resultado para una política de Código de Integridad**

	Producto	Resultados intermedios	Resultado
<b>Metas</b>	Existencia de un Código de Integridad útil	Instituir un Código de Integridad	Establecer la integridad como valor organizacional
<b>Objetivos</b>	Código de Integridad: <ul style="list-style-type: none"> <li>• existe</li> <li>• abarca todos los temas pertinentes</li> <li>• es factible</li> </ul>	Funcionarios públicos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• conocen el Código de Integridad y se les ha capacitado para observarlo</li> <li>• emprenden análisis de las áreas poco definidas y de dilemas éticos</li> <li>• sugieren soluciones</li> </ul> Los directores utilizan el Código como herramienta de gestión, por ejemplo, en entrevistas de candidatos para puestos en su equipo, o entrevistas sobre evaluación del desempeño	El personal de la administración pública cambia su conducta y toma decisiones basándose en las normas y principios del Código de Integridad
<b>Ejemplo de indicador</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Código cubre las áreas de riesgo identificadas</li> <li>• Personal de todos los niveles directivos ha participado en grupos muestra para la elaboración del Código de Integridad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de mejoras sugeridas relacionadas con la integridad</li> <li>• Porcentaje de personal que trabaja en áreas de riesgo que ha recibido capacitación en integridad para riesgos específicos</li> <li>• A todos los candidatos para puestos vacantes se les muestra un ejemplar del Código de Integridad antes de continuar con el proceso de selección</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integridad medida con encuestas al personal</li> </ul>

Fuente: (OCDE, 2017<sup>[1]</sup>).

Dentro del sistema de evaluación del desempeño, la Secretaría de Administración está creando un programa para monitorear el progreso en la implementación de este marco de integridad para determinar el nivel de comprensión sobre la ética entre los funcionarios públicos y definir cualquier diferencia entre la conducta real y la que se espera de ellos. A partir de los resultados de este programa, la Secretaría de Administración creará un programa de capacitación adecuado para promover la comprensión común sobre las reglas de integridad actuales. Las sesiones de capacitación también son organizadas por la Unidad Anticorrupción, en un programa de capacitación tripartito (que cubre concientización, consolidación e implementación) llevado a cabo por una red de 500 “agentes del cambio”. La meta es capacitar a 40 000 funcionarios públicos en el estado para junio de 2019 (véase el Capítulo 3. ).

Si bien estas iniciativas son dignas de elogio y ayudan a evaluar cuán bien se han asimilado los instrumentos de integridad, al parecer no se ha propuesto ninguna metodología operativa para supervisar los adelantos pertinentes. Por tanto, el SEANL podría probar su metodología de monitoreo de esta política fundamental al definir las metas, objetivos e indicadores en los niveles de producto, resultados intermedios y resultado, como se muestra en el ejemplo anterior. Al redactar la metodología, los órganos del SEANL podrían pensar en realizar estudios o encuestas de coordinación para medir el grado de conciencia de los funcionarios públicos sobre la integridad, al medir los cambios a lo largo del tiempo e identificar cualquier dificultad. La experiencia internacional proporciona ejemplos sobre cómo medir la aplicación del código de ética mediante encuestas a empleados, por ejemplo en Polonia (Recuadro 2.5) o en Canadá en el contexto de la Encuesta de Empleados de la Administración Pública. En algunos casos,

las encuestas se aplican después de las sesiones de capacitación para medir su impacto y, en un momento dado, mejorarlas. La preparación y evaluación de encuestas y, de manera más general, el monitoreo de los instrumentos de integridad podría realizarlos la Unidad de Ética central, propuesta para establecerse en la Contraloría y Transparencia Gubernamental. Esta sería la entidad encargada de formular, promover e implementar las normas de integridad (véase el Capítulo 3. ).

### **Recuadro 2.5 Monitoreo de la implementación del Código de Ética en Polonia re**

En 2014, en Polonia, el titular de la Administración Pública (HCS) encargó una encuesta conocida como monitoreo del Decreto núm. 70 del Primer Ministro del 6 de octubre de 2011, sobre las directrices para el cumplimiento de las normas de la administración pública y los principios del código de ética de la administración pública. El HCS es el organismo administrativo del gobierno central responsable de los asuntos de la administración pública, subordinado a la Cancillería del Primer Ministro. En la encuesta se entrevistó a tres grupos:

#### **1) Funcionarios de la administración pública**

Por un lado, esta encuesta examinó en qué medida se había aplicado el Decreto en sus respectivas oficinas y, por otro, la evaluación subjetiva de los servidores públicos sobre el funcionamiento del decreto. Los integrantes del cuerpo de la administración pública contestaron una encuesta de 16 preguntas (la mayoría concebidas como preguntas cerradas, con algunas que permitían comentarios). Las preguntas se refieren a temas que incluyen:

- conocimiento de los principios expuestos en el Decreto;
- el efecto del Decreto en los cambios en la administración pública;
- la necesidad /conveniencia de ampliar la lista al agregar nuevas normas, y
- la comprensibilidad /claridad de las directrices y principios que sustentan el Decreto; y cuán útil es el Decreto para resolver dilemas profesionales.

La encuesta también evaluó la comprensión de los servidores públicos de los principios de “desinterés” y “conducta digna” y la necesidad de capacitar en materia de cumplimiento. Las encuestas estuvieron disponibles en el sitio web del Departamento de la Administración Pública. A los entrevistados se les solicitó que enviaran la encuesta a una dirección de correo electrónico específica.

#### **2) Directores generales, directores de las oficinas de tesorería y directores de las oficinas de auditoría fiscal**

El propósito de esta encuesta fue verificar el alcance y la forma en que los funcionarios implementan las tareas que son de su responsabilidad, conforme a las disposiciones del decreto, entre las que cabe mencionar:

- la manera en que se garantiza el cumplimiento de las normas en una determinada oficina;
- información sobre si se cumplieron los principios aplicables en las decisiones por las que se autoriza a miembros de la administración pública a aceptar otro empleo, o se autoriza a funcionarios públicos de alto rango a emprender



actividades que reditúen ingresos;

- la forma en que los principios dados se plasman en los programas de gestión de recursos humanos que se están elaborando, y
- cómo se tomaron en cuenta los principios pertinentes para determinar el alcance de la etapa del servicio preparatorio.

### 3) Expertos independientes (teóricos y practicantes de la administración pública)

El propósito de esta encuesta fue tener una evaluación adicional de especialistas independientes sobre el funcionamiento de la normatividad de ética en la administración pública, para obtener sugerencias sobre los principios éticos aplicables a la administración pública e identificar los aspectos del proceso de gestión que fuera necesario complementar o actualizar, aclarar o destacar o incluso corregir o elaborar aún más.

El porcentaje de respuestas difirió en los tres grupos. El HCS recibió 1 291 encuestas completadas por miembros de la administración pública (el número de encuestas completadas representó aproximadamente 1% de todos los miembros de la administración pública), 107 encuestas exclusivas para los directores (es decir, 100% de todos los directores generales, directores de las oficinas de tesorería y directores de oficinas de auditoría fiscal (98 en total). También se recibieron otras encuestas enviadas voluntariamente por el titular de las oficinas fiscales y siete respuestas de expertos independientes, o alrededor de 13% de todos los expertos invitados a participar. Estas encuestas fueron las primeras en realizarse en una escala tan amplia, y los datos recopilados podrían utilizarse para mejorar la política de integridad en el sistema de la administración pública en Polonia.

*Fuente:* Adaptado a partir de la presentación de la Cancillería del Primer Ministro de Polonia en el taller de la OCDE celebrado en Bratislava en 2015.

#### ***2.3.2. El SEANL debe hacer que el diseño de las políticas de integridad coincida con el esquema estratégico para su medición.***

El monitoreo no solo permite medir la eficacia de una determinada política, sino que crea una base de aprendizaje orgánico institucionalizado y de conocimientos que puede servir para las políticas y las entidades gubernamentales (OCDE, 2017<sup>[1]</sup>). También debe invitarse a los interesados internos a establecer un sistema de supervisión en una etapa temprana del proceso de planeación, pues son los más indicados para identificar la evidencia necesaria y analizar el propósito de la medición. En especial, en este proceso debe consultarse a quienes han de aplicar y diseñar una política, ya que los primeros pueden ofrecer información sobre qué medición es factible, mientras que los segundos están próximos a las intenciones y expectativas relacionadas con la política.

La configuración del SEANL facilita un análisis horizontal con diversas instituciones responsables de prevenir la corrupción y aplicar la ley. Deberían establecerse mecanismos formales para recibir la información de los encargados de diseñar e implementar las políticas de integridad, en particular las diversas direcciones de la Contraloría y Transparencia Gubernamental (Cuadro 2.3). La instancia más adecuada para un análisis de ese tipo sería la subcomisión consultiva de prevención de la corrupción, en la

Secretaría Ejecutiva, propuesta en el Capítulo 1. Esto podría mejorar el análisis técnico de las decisiones e iniciativas del SEANL.

**Cuadro 2.3. Cómo se diseña e implementa la política en la Contraloría y Transparencia Gubernamental**

Diseño de la política	Implementación de la política
Dirección de Control y Auditoría del Sector Central	Dirección Jurídica
Dirección de Control y Auditoría del Sector Paraestatal	Unidad Anticorrupción
Dirección de Control y Auditoría de Obra Pública	Dirección de Órganos de Control Interno y Vigilancia
Dirección de Transparencia Gubernamental y Calidad	

*Fuente:* Respuestas al cuestionario del Gobierno de Nuevo León (2017).

La consulta técnica con quienes diseñan e implementan una política debe abordar los datos, el alcance y el periodo de la medición, para asegurarse de que es compatible con su propósito definido y los usuarios designados. Igual que con la evaluación, el monitoreo eficaz depende de que se “diseñe, realice e informe con un sentido de propósito y que satisfaga las necesidades de los usuarios previstos” (Johnsøn; Hechler; De Sousa; Mathisen, 2011<sup>[9]</sup>). El análisis podría abordar la metodología, incluso la posible convergencia de la medición con la recopilación de datos actual o futura. El esquema estratégico del sistema de monitoreo debería considerar la recopilación de datos actual de la Unidad Anticorrupción. La unidad publica con regularidad un informe que compila estadísticas relacionadas con el avance de las acciones y estrategias del Plan Anticorrupción (Cuadro 2.4). Aunque la recopilación de datos es una actividad loable de la Unidad Anticorrupción y ofrece una perspectiva útil de los resultados de algunas de las medidas preventivas y correctivas del estado, los datos solo proporcionan una imagen estática de los esfuerzos realizados hasta ahora. En la actualidad, no sirven como indicadores útiles porque el plan Anticorrupción no los relaciona de manera clara con sus metas. Tampoco se han puesto en operación en los niveles de producto, resultados intermedios y resultado. No obstante, el SEANL podría tomarlos en cuenta, pues tiene competencia para definir tanto las políticas como la metodología para los indicadores correspondientes. Si se considera que son pertinentes para el propósito general de la medición, estos datos podrían aprovecharse para ayudar a diseñar el sistema de monitoreo, por ejemplo, al usarlos como indicadores para las metas y objetivos de ciertas políticas. Por ejemplo, los datos sobre el personal capacitado podrían servir como un indicador del producto para una política a fin de establecer la integridad como un valor organizacional (véase el Recuadro 2.3).

**Cuadro 2.4. Temas y trabajo de recopilación de datos del Plan de Acción de Nuevo León**

Acciones y estrategias	Datos recopilados
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Denuncias y recompensas de los ciudadanos</li> <li>• Transparencia en la contratación pública y uso de subastas inversas</li> <li>• Transparencia en las obras públicas</li> <li>• Participación ciudadana en la adjudicación de las obras públicas</li> <li>• Sistema único de control interno</li> <li>• Transparencia presupuestaria</li> <li>• Programa de usuario simulado</li> <li>• Auditorías permanentes e inmediatas en áreas estratégicas</li> <li>• Unidad Anticorrupción</li> <li>• Supervisión complementaria y buenas medidas de gobernanza de otras entidades en la administración pública</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de "agentes del cambio" capacitados y de funcionarios públicos que participan en el curso-taller "Cultura de la legalidad y lucha contra la corrupción", descripciones de otros talleres y las iniciativas tomadas</li> <li>• Actividades de capacitación sobre control interno y número de participantes; descripción de otras iniciativas conexas</li> <li>• Actualizaciones sobre iniciativas referentes a la transparencia en obras públicas</li> <li>• Número de denuncias recibidas sobre posibles prácticas corruptas, por tipología (ya sean anónimas o no), institución, conducta</li> <li>• Número de sanciones disciplinarias y de acusaciones penales a causa de una denuncia</li> <li>• Número de procesos de contratación adjudicados mediante subastas inversas, y actualizaciones de otras iniciativas conexas</li> </ul>

*Fuentes:* (Gobierno de Nuevo León, 2011<sup>[10]</sup>; Gobierno de Nuevo León, 2011<sup>[11]</sup>; Gobierno de Nuevo León, 2017<sup>[12]</sup>).

La Secretaría Ejecutiva del SEANL también podría considerar otros elementos para definir el alcance del esquema estratégico de la medición. Éstos incluirían las políticas y funciones más pertinentes del sistema de integridad, cuya supervisión es fundamental para garantizar su implementación y evaluación. La Secretaría Ejecutiva podría tomar en cuenta los temas más emblemáticos del escrutinio de los gobiernos centrales de países de la OCDE, que cubren la existencia y calidad de los códigos de conducta, ejercicios de identificación de riesgos de fraude, así como la existencia de conflictos de interés, políticas de declaración patrimonial, y cuánto se cumple con las mismas (Cuadro 2.5).

Cuadro 2.5. Alcance de la evaluación de los sistemas de integridad pública en países de la OCDE

	Elementos cubiertos por la evaluación					
	Existencia y cumplimiento de políticas de conflicto de interés	Existencia y calidad de códigos de conducta	Existencia y cumplimiento de políticas de declaración patrimonial	Existencia y calidad de ejercicios de identificación de riesgos de fraude, corrupción y de integridad	Existencia y solidez de los controles internos para moderar los riesgos de corrupción y fraude	Nivel de conocimiento de las políticas de integridad por parte de los funcionarios públicos
Alemania	○	○	N/A	●	●	○
Australia	●	●	○	●	●	●
Austria	-	-	-	-	-	-
Bélgica	◆	●	▲	◆	▲	▲
Canadá	▲	-	▲	◆	▲	◆
Chile	●	◆	●	●	●	●
Corea	●	●	○	●	●	●
Eslovenia	●	●	●	●	●	●
España	●	●	●	●	▲	◆
Estados Unidos	-	-	-	-	-	-
Estonia	Ninguna evaluación central del sistema de integridad pública					
Finlandia	-	-	-	-	-	-
Francia	●	●	●	◆	◆	◆
Grecia	▲	◆	●	◆	●	●
Hungría	○	○	○	●	○	○
Irlanda	○	○	○	○	○	○
Islandia	○	○	○	○	○	●
Italia	●	●	●	◆	●	-
Japón	▲	●	●	N/A	◆	●
Letonia	Ninguna evaluación central del sistema de integridad pública					
México	●	●	●	-	-	▲
Noruega	-	-	-	-	-	-
Nueva Zelandia	▲	▲	▲	▲	▲	▲
Países Bajos	●	●	●	●	●	●
Polonia	-	●*	-	-	-	●*
Portugal	Ninguna evaluación central del sistema de integridad pública					
Reino Unido	●	▲	●	▲	◆	▲
República Checa	●	●	N/A	●	○	●
República Eslovaca	-	-	-	-	-	-
Suecia	-	-	-	-	-	-
Suiza	Ninguna evaluación central del sistema de integridad pública					
Total OCDE						
● Siempre	11	12	10	9	8	10
◆ A menudo	1	2	0	5	3	3
▲ A veces	4	2	3	2	4	4
○ Nunca	4	4	5	2	4	3
- No se sabe /varía mucho	7	7	7	8	8	7

*Nota:* En Canadá, la existencia de códigos de conducta se cubre a menudo mediante evaluaciones, mientras que se desconoce o varía mucho la evaluación de la calidad de dichos códigos. En Polonia, la evaluación respectiva se ha realizado una sola vez a la fecha, en 2014. En Australia, Austria, Canadá, Hungría, Nueva Zelandia, Noruega, la República Eslovaca, Suecia, el Reino Unido y Estados Unidos, distintos organismos o entidades con experiencia en la materia monitorean y evalúan los elementos del sistema de integridad. El alcance y los métodos pueden variar.

*Fuente:* (OCDE, 2017<sup>[13]</sup>).

**2.3.3. El Consejo Nuevo León podría encargarse de evaluar las políticas de integridad del Sistema Estatal Anticorrupción para el estado de Nuevo León y proponer recomendaciones para que las estudie el Comité Coordinador del Sistema.**

Para evaluar plenamente las repercusiones económicas y sociales de una política, no basta monitorearla. Debe complementarse con un sistema que la evalúe al investigar los efectos que tiene, con una atribución causal. El monitoreo se centra en los resultados directos e intermedios de la política, mientras que la evaluación determina la pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto y viabilidad de una intervención planeada, en curso o completada, para incorporar las lecciones aprendidas en el proceso de toma de decisiones (Zall Kusek and Rist, 2004<sup>[14]</sup>; OCDE, 2010<sup>[15]</sup>; OCDE/DAC, 1991<sup>[16]</sup>). De manera más específica, los datos inferidos en una evaluación pueden utilizarse para documentar cuestiones más amplias de diseño y estrategia política (“¿Estamos haciendo lo correcto?”), aspectos operacionales y de implementación (“¿Estamos haciendo las cosas bien?”), y si pueden encontrarse mejores formas de plantear el problema (“¿Qué estamos aprendiendo?”) (Recuadro 2.6). A pesar de su propósito, crear un sistema de evaluación también exige su puesta en práctica en cuanto a metas, objetivos e indicadores en el nivel de resultado (Gráfica 2.2).

**Recuadro 2.6. Propósitos de la evaluación**

La evaluación proporciona información sobre:

- Estrategia: ¿Se están haciendo las cosas correctas?
  - fundamento o justificación
  - teoría del cambio clara
- Operaciones: ¿Se están haciendo las cosas correctamente?
  - eficacia para lograr los resultados previstos
  - eficiencia en la optimización de recursos
  - satisfacción del cliente
- Aprendizaje: ¿Hay mejores maneras?
  - alternativas
  - mejores prácticas
  - lecciones aprendidas

*Fuente:* (Zall Kusek and Rist, 2004<sup>[14]</sup>).

Aunque la Ley del SEANL formalmente faculta al Comité Coordinador para definir la “evaluación” de las políticas de integridad del estado, esta tarea debe considerarse ante todo un monitoreo. Sus resultados deben incluirse en el informe anual del Comité Coordinador, cuyo periodo es incompatible con la evaluación del objetivo de largo plazo de una política. Un objetivo de largo plazo exige un periodo prolongado, más amplio, y una evaluación focalizada (OCDE, 2017<sup>[11]</sup>). Además, la tarea de formulación de políticas

del Comité Coordinador le impide emprender la función de “rendición de cuentas” de la fase de evaluación, que debe basarse en información de las siguientes características:

- **Imparcialidad.** La información debe ser completa, exhaustiva y sin sesgos políticos o de otro tipo ni distorsión premeditada.
- **Participación de los interesados.** Realmente se debe consultar e involucrar a los interesados pertinentes a lo largo del proceso de evaluación, para que confíen en la información, se adjudiquen la autoría de los hallazgos y los transformen en políticas, programas y proyectos, nuevos y en curso.
- **Utilidad.** La información debe ser útil, cumplir con el propósito de la evaluación, ser pertinente, oportuna y transmitirse de manera fácilmente comprensible.
- **Idoneidad técnica.** La información debe cumplir con las normas técnicas pertinentes, como el diseño adecuado y los procedimientos de muestreo, la redacción exacta de cuestionarios y guías para entrevistas, análisis estadístico o de contenido apropiado, y apoyo adecuado para las conclusiones y recomendaciones.
- **Optimización de recursos.** El costo de los trabajos de evaluación debe ser proporcional al costo total de la iniciativa.
- **Retroalimentación y divulgación.** La información de la evaluación debe compartirse y darse a conocer de manera apropiada, específica y oportuna (Zall Kusek and Rist, 2004<sub>[14]</sub>).

El papel, composición y experiencia del Consejo Nuevo León pueden ayudarle a garantizar que la recopilación de información para la evaluación responda mejor a estas características. Por consiguiente, se le podría asignar la responsabilidad de evaluar las políticas de integridad del SEANL. En primer lugar, la participación de representantes del gobierno, la sociedad civil y el sector académico garantiza que se tomen en cuenta las opiniones, conocimientos especializados y perspectivas de múltiples interesados, lo que ayuda a garantizar un enfoque objetivo para la recopilación y evaluación de información. El Comité Coordinador del SEANL podría facilitar que se recaben datos adicionales de secretarías o entidades. Este tiene autoridad amplia para solicitar información relacionada con la integridad a las entidades públicas (Artículo 9 [XI] de la Ley SEANL). Además, la recopilación de datos puede ser apoyada por la Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública del Estado, pues coordina el monitoreo y evaluación relacionados con el Plan de Desarrollo.

En segundo lugar, como el Consejo Nuevo León ha asumido el liderazgo para configurar la visión estratégica de Nuevo León, está en una posición ideal para reunir información pertinente a fin de comprender y evaluar dónde, cuándo y cómo esperar cambios.

En tercero, el Consejo Nuevo León ya tiene la responsabilidad de evaluar la consecución de las metas y objetivos expuestos en el Plan Estratégico y el Plan de Desarrollo (Artículo 9 de la Ley de Planeación Estratégica), incluso los relacionados con la transparencia y el combate a la corrupción (Recuadro 2.1). Al evaluar las políticas de integridad del estado, el Consejo Nuevo León podría aprovechar la experiencia técnica de muchos años e integrarla fácilmente en su metodología de trabajo actual. El informe anual del Consejo ya aborda el SEANL junto con otros programas prioritarios identificados en el Plan de Desarrollo (Núm. 21) en evaluación. Sin embargo, la evaluación de este tipo de programas solo consta de un análisis de los adelantos, mientras que la actividad de evaluación de las políticas de integridad del SEANL debe basarse en un conjunto de indicadores.

Por último, el Consejo Nuevo León publica sus informes y ofrece recomendaciones, lo que permite la rendición de cuentas y legitimidad respecto de las acciones del estado. Si al Consejo Nuevo León se le confiere la responsabilidad del SEANL, podrían crearse otros mecanismos para aumentar el efecto de sus recomendaciones; por ejemplo, asegurando que el SEANL las analice y vote si se vuelven vinculantes, conforme a lo dispuesto en el Artículo 51 de la Ley SEANL.

## Propuestas de acción

En los últimos años, Nuevo León ha dado pasos importantes para crear un enfoque estratégico en aras de la integridad, en particular, al instaurar el Consejo Nuevo León para la Planeación Estratégica. A fin de fortalecer los mecanismos existentes y aprovechar el papel del SEANL en el diseño y supervisión de políticas, Nuevo León podría pensar en tomar las siguientes medidas:

### *Reforzar la estrategia para prevenir la corrupción.*

- Corroborar las metas del Plan Estatal de Desarrollo relacionadas con “Gobierno Eficaz y Transparente” con un conjunto de objetivos que definan las implicaciones de una meta en un contexto específico. Estos objetivos deben expresar, en un solo enunciado, un aspecto de una meta de manera positiva e inequívoca, señalando el “quién, cuándo, qué y dónde” de una meta.
- Definir las metas y también los objetivos e indicadores del Plan Estatal de Desarrollo, no solo en el nivel de resultados (consecuencias indirectas de una estrategia o política) sino también en los de producto (consecuencias directas en la esfera inmediatamente afectada por la estrategia o política) y de resultados intermedios (consecuencia de la política en el primer paso de la inferencia del corolario).
- Involucrar a los miembros de la Comisión de Gobierno Eficaz y Transparente del Consejo Nuevo León, en el trabajo de la Secretaría Ejecutiva del SEANL en el análisis de los asuntos relacionados con la estrategia y las políticas, así como con su monitoreo y evaluación. Este intercambio podría tener lugar en la subcomisión consultiva encargada de los aspectos de prevención propuesta en el Capítulo 1. y, cuando sea pertinente, también debería contarse con la participación de la Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública del Estado.
- Adoptar un plan de acción para la integridad en el SEANL, identificar a las entidades gubernamentales responsables y los cronogramas para su implementación, así como dar seguimiento en el nivel de cumplimiento e informar sobre el grado de implementación, conforme a las obligaciones previstas en la Ley SEANL (Artículo 9 [VI] y [VIII]).
- Adoptar planes de acción para la integridad en el nivel de las secretarías, empezando con las que se considere corren mayor riesgo de corrupción, y asegurar que coincidan con el plan de acción general del SEANL. Los órganos de gobierno del SEANL deben proporcionar orientación para redactar los planes de acción de las secretarías. Estos planes también podrían incluirse en los Programas Operativos Anuales o los Programas Presupuestarios de la entidad.

*Instrumentar el monitoreo y la evaluación.*

- Diseñar una puesta en operación cuidadosa de todos los pasos de la metodología del SEANL para monitorear las políticas de integridad, incluida la definición de metas, objetivos e indicadores. Basar la metodología en datos fidedignos y válidos.
- Probar la metodología de monitoreo en el programa actual de capacitación y concientización sobre la integridad. Esto podría incluir estudios o encuestas de coordinación para medir el grado de conciencia de los funcionarios públicos sobre integridad, a fin de medir los cambios a lo largo del tiempo e identificar las dificultades.
- Al diseñar la metodología para monitorear las políticas de integridad en el SEANL, establecer comunicación y recibir la información de los encargados de diseñar e implementar las políticas de integridad, en particular las diversas direcciones de la Contraloría y Transparencia Gubernamental. Este intercambio podría tener lugar en la subcomisión consultiva encargada de los puntos de prevención propuesta en el Capítulo 1.
- Aprovechar la recopilación de datos de la Unidad Anticorrupción relacionados con el avance del Plan Anticorrupción en el diseño del sistema de supervisión por parte del SEANL.
- Considerar asignar al Consejo Nuevo León la tarea de evaluar las políticas de integridad del SEANL, y hacerlo basándose en un conjunto de indicadores.
- Evaluar las políticas de integridad del SEANL con base en un conjunto de indicadores y formular recomendaciones para el SEANL.
- Considerar y analizar las recomendaciones del Consejo Nuevo León en el SEANL, después de la evaluación de las políticas de integridad.



## Bibliografía

- Consejo Nuevo León (2017), *Evaluación Anual 2016-2017*, [5]  
[http://conl.ukko.mx/documents/document\\_files/000/000/034/original/Evaluacio%CC%81nAnual2016-2017CONL\\_con\\_portada.pdf?1504737664](http://conl.ukko.mx/documents/document_files/000/000/034/original/Evaluacio%CC%81nAnual2016-2017CONL_con_portada.pdf?1504737664).
- Consejo Nuevo León (2016), *Pan Estatal de Desarrollo 2016-2021*, [4]  
<http://www.nl.gob.mx/publicaciones/plan-estatal-de-desarrollo-2016-2021>.
- Consejo Nuevo León (2016), *Plan Estratégico para el Estado de Nuevo León 2015-2030*, [3]  
<http://www.nl.gob.mx/publicaciones/plan-estrategico-para-el-estado-de-nuevo-leon-2015-2030>.
- Gobierno de Nuevo León (2017), *Plan Anticorrupción: Acciones y resultados, octubre 2015 a septiembre 2017*, [12]  
<http://www.nl.gob.mx/publicaciones/plan-anticorruptcion-acciones-y-resultados-octubre-2015-septiembre-2017>.
- Gobierno de Nuevo León (2011), *Lineamientos que establecen las bases operativas del Plan Anticorrupción de Nuevo León*, [11]
- Gobierno de Nuevo León (2011), *Decreto que establece el plan anticorrupción de Nuevo León*, [10]
- Johnson; Hechler; De Sousa; Mathisen (2011), *How to monitor and evaluate anti-corruption agencies: Guidelines for agencies, donors, and evaluators*, U4, [9]  
<http://www.u4.no/publications/how-to-monitor-and-evaluate-anti-corruption-agencies-guidelines-for-agencies-donors-and-evaluators-2/>.
- OCDE (2017), *Estudio de la OCDE sobre integridad en Colombia: Invirtiendo en integridad pública para afianzar la paz y el desarrollo*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, [7]  
<https://doi.org/10.1787/9789264278646-es>.
- OCDE (2017), *Estudio de la OCDE sobre integridad en México: Adoptando una postura más firme contra la corrupción*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, [6]  
<https://doi.org/10.1787/9789264280687-es>.
- OCDE (2017), *Monitoring and Evaluating Integrity Policies*, [1]
- OCDE (2017), *Panorama de las Administraciones Públicas 2017*, OECD Publishing, Paris/INAP, Madrid, [13]  
<https://doi.org/10.1787/9789264304543-es>.
- OCDE (2017), *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública*, [2]  
<http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>.
- OCDE (2010), *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*, [15]  
<http://www.oecd.org/dac/evaluation/2754804.pdf>.
- OCDE/DAC (1991), *Principles for the Evaluation of Development Assistance*, [16]  
<http://www.oecd.org/dac/evaluation/2755284.pdf>.

U.S. Office of Government Ethics (s.f.), *Ethics Program Reviews*, [8]  
<https://www.oge.gov/web/oge/nsf/Program%20Review> (consultado el 20 de octubre de 2017).

Zall Kusek, J. and R. Rist (2004), *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System*, The World Bank, <http://dx.doi.org/10.1596/0-8213-5823-5>. [14]

### Capítulo 3. Inculcar una cultura de integridad en Nuevo León

*En este capítulo se identifican los puntos fuertes y débiles del actual sistema de integridad de Nuevo León, y se centra en la ética de los servidores públicos y en la gestión de los conflictos de interés en su administración pública. Se ofrecen directrices para fortalecer el marco institucional y normativo. En el capítulo se sugiere que el Código de Ética y las reglas de integridad vigentes podrían revisarse para evolucionar a un enfoque más equilibrado que se base en evidencia. También podrían adoptarse directrices adicionales que ayuden a los funcionarios públicos a resolver dilemas éticos y conflictos de interés, y a identificar áreas de riesgo en las actividades del sector público. Además, se recomienda que Nuevo León considere adoptar un enfoque más estratégico para utilizar el requisito de la presentación de declaraciones como forma de implementar políticas y prácticas de integridad. Por último, en este capítulo se subraya cómo el fortalecer el proceso de contratación y las prácticas de gestión de recursos humanos pueden ayudar a promover la integridad en toda la administración pública.*

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.

### 3.1. Introducción

Crear una estrategia de integridad eficaz significa establecer una serie de reglas y normas de conducta estipuladas en las leyes, reglamentos y códigos de conducta, con mecanismos de ejecución que impongan sanciones en caso de infringirlas. Para aplicarlas de manera eficaz, deben darse a conocer en forma clara a los funcionarios públicos de modo que haya un entendimiento común de lo que se espera. También deben incorporarse en las políticas y procedimientos de gestión pública general, como en los de recursos humanos y control interno (OCDE, 2017<sup>[1]</sup>), y respaldarse con los recursos humanos y financieros adecuados.

La *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública* (OCDE, 2017<sup>[2]</sup>) reconoce el papel fundamental que desempeñan los principios y valores éticos en un sistema de integridad. Ofrece orientación a los responsables de la toma de decisiones y a funcionarios públicos sobre la incorporación de normas de conducta elevadas en la administración pública. También sugiere que los gobiernos consagren normas de integridad en sus sistemas jurídicos y políticas institucionales para fomentar una cultura abierta que motive el aprendizaje y proporcione una base clara para la investigación y las sanciones. Esto implica adoptar un enfoque de riesgos en todo el sistema de ética público.

Las entrevistas con servidores públicos y un análisis de las fuentes documentales señalan que Nuevo León, igual que muchos estados de México, enfrenta un desafío importante para combatir la corrupción y recuperar la confianza de los ciudadanos en sus instituciones públicas. Por consiguiente, ha adoptado diversas iniciativas con apoyo de organizaciones de la sociedad civil. Entre estas, Nuevo León aprobó un nuevo Código de Ética en un proceso participativo. También reformó su Constitución para crear nuevas instituciones de combate a la corrupción, así como la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León (LRSPENL), y promulgó la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción (Ley del SEANL). Todos estos cambios jurídicos tuvieron el respaldo de organizaciones de la sociedad civil y podrían mejorarse aún más para crear un sistema de integridad robusto que promueva la ética de los servidores públicos en toda la administración pública de Nuevo León.

### 3.2. Fortalecer el marco normativo para la ética pública y los conflictos de interés

#### ***3.2.1. Nuevo León podría considerar modificar su Código de Ética mediante un enfoque sustentado en valores, con reglas explícitas sobre ética y conflictos de interés que se apliquen de manera uniforme.***

Asegurar que la integridad pública no se vea comprometida por el comportamiento de los funcionarios públicos exige una ley o código de ética que estipule con claridad los límites éticos y la conducta que se espera de ellos. También exige una táctica explícita, coherente y uniforme para gestionar los conflictos de interés. Estas reglas deben alentar las conductas deseables por encima del comportamiento indeseable o corrupto. Pueden proponerse diversos métodos, incluso un enfoque basado en el cumplimiento o en reglas y un enfoque sustentado en valores.

Aunque un enfoque basado en reglas proporciona un conjunto de mecanismos de ejecución que se fundamentan en la gravedad de la conducta indebida de los funcionarios públicos, un enfoque sustentado en valores a menudo se propone inspirar la integridad creando conciencia sobre la ética, los valores del sector público y el interés público, y la observancia de los códigos de ética o principios rectores. La experiencia internacional

muestra que las políticas de integridad son más fructíferas cuando estos dos enfoques se combinan y están bien equilibrados. La importancia relativa de cada uno de ellos dependerá del contexto social, político y administrativo, y de la historia de la organización en cuestión (OCDE, 2017<sup>[3]</sup>).

Los códigos de ética se arraigan en un enfoque sustentado en valores y, en general, se centran más en los valores que en directrices específicas para una conducta deseada. Destacan la capacidad de razonamiento moral independiente de los miembros de la organización en lugar de decirles qué hacer. La capacitación, ayuda y apoyo para aplicar estos valores en su trabajo diario generalmente se ofrecen como corolario. Las reglas sobre conflictos de interés son una parte inherente del Código de Ética e intrínsecas para la integridad del gobierno. Por ende, deben reconocerse como parte integral de las tareas diarias. Todos tienen intereses, pero deben gestionarse y definirse de manera adecuada (OCDE, 2017<sup>[4]</sup>), con orientación para los funcionarios públicos si surge la necesidad.

Actualmente, el sistema de integridad de Nuevo León consta de valores, principios y reglas estipuladas en diversos instrumentos jurídicos (véase el Cuadro 3.1). El Código de Ética, aprobado en agosto de 2016, sustituye al Código de Ética de 2005 y al Código de Conducta emitido en junio de 2014.

**Cuadro 3.1. Principal legislación que reglamenta las normas de conducta de los funcionarios públicos**

Instrumentos jurídicos	Descripción
Constitución de Nuevo León, publicada en el <i>Periódico Oficial del Estado</i> el 16 de diciembre de 1917	Del Artículo 105 en adelante plantea los pilares del sistema de integridad, establece el marco disciplinario administrativo y crea los acuerdos institucionales para el nuevo sistema anticorrupción estatal
Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Nuevo León, promulgada el 6 de julio de 2017	Además de crear el sistema anticorrupción estatal, esta ley plantea los valores del sector público y señala que las entidades públicas están obligadas a crear y mantener condiciones estructurales y normativas que permitan la actuación ética y responsable de cada servidor público
Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA)	Los artículos 26 a 42 estipulan, entre otras cosas, la obligación de presentar una declaración de intereses, así como una declaración fiscal y otra patrimonial. Estas deberán estar disponibles en la Plataforma Digital Nacional. Los artículos relacionados con aspectos distintos a la declaración de intereses no se aplicarán en Nuevo León, pues están reglamentados en la LRSPEMN. Esta ley define qué constituye un conflicto de intereses. El Artículo Tercero Transitorio hace notar que el propósito de esta ley es orientar la conducta de los funcionarios públicos que trabajan a nivel federal y en los estados, hasta que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción (SNAC) emita las directrices, criterios y otras resoluciones para el nuevo sistema anticorrupción
Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León (LRSPEMNL), promulgada el 29 de enero de 1997 y modificada en diversas ocasiones	El Artículo 50 señala los conflictos de intereses en el contexto del desempeño de las funciones de los servidores públicos, como actividades prohibidas, recusación, aceptación de regalos y uso indebido de información privilegiada, influencia excesiva y prohibición de utilizar fondos públicos con fines políticos, así como las sanciones aplicables por violaciones a las normas de integridad. Sin embargo, no incluye reglas explícitas sobre empleos previos o posteriores a la administración pública, ni define qué constituye un conflicto de intereses. Del Artículo 51 en adelante se expone el régimen de sanciones disciplinarias
Ley Orgánica de la Administración del Estado de Nuevo León, cuya versión más reciente es del 8 de abril de 2016	El Artículo 33, Sección XVIII, describe una de las funciones de la Contraloría y Transparencia Gubernamental y estipula los principios que deben guiar a los funcionarios al servir a la comunidad
Código de Ética, promulgado en virtud del Artículo 140 de la LRSPEMNL en agosto de 2016	Este Código incluye tres artículos. El Artículo 1 se refiere a siete principios y reglas de integridad que deben guiar la conducta de los servidores públicos. También estipula que su difusión será responsabilidad de la Contraloría, y que se

Ley para Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de Servidores Públicos, promulgada el 30 de junio de 2013	<p>constituirá un Comité de Ética para analizar y dar opiniones sobre posibles violaciones de sus reglas</p> <p>El Artículo 2 define lo que constituye un acto de corrupción y se refiere a los actos que infrinjan las obligaciones señaladas en el Artículo 50 de la LRSPEMNL, con el propósito de obtener ventajas indebidas para el servidor público y para un tercero, o para ambos. También define a quién se considera servidor público para los efectos de su aplicación.</p> <p>El Artículo 9 exige que los servidores públicos denuncien los actos de corrupción a un superior o a la Contraloría y estipula que el incumplimiento de esta obligación constituye una falta administrativa. También incluye un conjunto de medidas de protección que podrían introducirse para proteger a los servidores públicos o ciudadanos que denuncien conductas indebidas o actos de corrupción</p>
Ley para la Promoción de Valores y Cultura de la Legalidad, promulgada en 2007, cuya versión más reciente es del 28 de marzo de 2017	<p>Esta ley expone una política planeada para mejorar el comportamiento de los ciudadanos, el correcto uso del lenguaje por parte de los servidores públicos y el funcionamiento de las instituciones públicas y privadas en el estado, conforme al régimen de derecho. Crea el Consejo Estatal para la Promoción de los Valores y Cultura de la Legalidad (CEPVCL) en Nuevo León. El Consejo, presidido por el gobernador del estado e integrado por representantes de organizaciones de los sectores público, privado y social, propondrá y supervisará el cumplimiento de las políticas públicas, programas, proyectos y acciones del gobierno para fomentar una cultura de la legalidad en el servicio público.</p>

*Fuente:* OCDE, basado en información proporcionada por Nuevo León.

El Código de Ética, aprobado gracias a la participación de diversos interesados, incluye un conjunto de reglas de conducta relacionadas con siete principios éticos escritos en lenguaje sencillo de fácil comprensión (véase el Recuadro 3.1). Esto ha facilitado su difusión entre los servidores públicos. Su primer precepto ético (No a la corrupción) afirma que los servidores públicos deben declarar todo posible conflicto de intereses a fin de preservar su imparcialidad en aras del interés público. Sin embargo, no define lo que constituye un conflicto de intereses, ni plantea cómo manejar de manera adecuada una situación de ese tipo. Aunque el Código incluye reglas sobre regalos y el uso correcto de los recursos públicos y otras situaciones que podrían provocar conflictos de intereses, no plantea procedimientos para su aplicación ni para un monitoreo sistemático.

### **Recuadro 3.1. Proceso participativo para aprobar el Código de Ética de Nuevo León**

El Código de Ética se aprobó en agosto de 2016 gracias a la participación de diversos interesados, en un procedimiento diferente al aprobado en el nivel federal y en otros estados mexicanos. Se crearon grupos de enlace en las secretarías centrales y las entidades paraestatales de la administración pública, que se reunieron cada dos semanas durante un año. La tarea fue organizada por la Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública del Estado de Nuevo León para atender los diferentes aspectos de una cultura organizacional. El Código se redactó para sustituir al anterior fechado en 2005, así como al Código de Conducta de 2014.

Al redactar su Código de Ética, Nuevo León tomó en cuenta el Modelo del Código de Ética y Reglas de Integridad preparado de manera conjunta por la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación y la Secretaría de la Función Pública (SFP). Cada grupo de enlace formuló siete principios éticos, y se analizaron escenarios hipotéticos para entender mejor su contenido y alcance.

Para redactar el Código de Ética, los funcionarios públicos contaron con el apoyo de un especialista en ética del Instituto Tecnológico Superior de Monterrey (ITESM), quien

dirigió el proceso de redacción. El objetivo fue tener un código puntual y sucinto, fácil de comunicar y comprender y un comportamiento inspirador basado en valores comunes.

El Código declara que su principal propósito es defender los valores de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de los deberes y funciones de los servidores públicos. Los servidores públicos están obligados a acatar el sistema jurídico de Nuevo León, que reglamenta el servicio público, así como los siete principios éticos y las reglas de integridad. Cada principio ético describe, de manera no limitativa, tres modos de conducta esperados que deben observar los servidores públicos para no infringir ninguno de esos principios. Los siete principios éticos son: no a la corrupción; servicio, respeto y empatía; austeridad y sostenibilidad; innovación y eficiencia; inclusión; resolución justa y expedita, y transparencia.

Se aplica a todas las personas que trabajan y reciben un sueldo con recursos públicos durante el tiempo que estén empleados en actividades del servicio público. Aunque en el Código las reglas de ética se presentan en un lenguaje sencillo y claro, este no incluye una definición de lo que constituye un conflicto de intereses, pero sí afirma que los servidores públicos deben declarar cualquier conflicto de este tipo.

El Código de Ética se suscribió públicamente por todos los servidores públicos en una ceremonia pública. En esa ceremonia, el gobernador y funcionarios de alto rango firmaron una pared donde se había reproducido el contenido del Código. Desde entonces, la Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública del Estado de Nuevo León y la Contraloría han distribuido el Código de Ética.

*Fuente:* OCDE, basado en información proporcionada por Nuevo León.

En lo esencial, el Código de Ética plasma un enfoque sustentado en valores al asegurar que los servidores públicos no limitarán su actuación simplemente a evitar las violaciones a la integridad; pero no tiene autoridad vinculante para garantizar una conducta ética mínima. Por consiguiente, podría revisarse para evolucionar a un enfoque más equilibrado, al garantizar que se aplique a las actividades diarias de los servidores públicos y se haga cumplir en caso de cualquier violación. Sus valores y principios también podrían homologarse con las otras leyes del sistema de integridad de Nuevo León (véase el Cuadro 3.2), y podrían referirse a un gran número de valores fundamentales del sector público.

**Cuadro 3.2. Valores y principios éticos plasmados en el sistema de integridad de Nuevo León**

Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León	Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León (LRSPENML)	Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA)	Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León	Código de Ética de 2016
Artículo 5: legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, equidad, transparencia, economía, integridad y competencia por mérito	Artículo 50: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia  Artículo 140: se refiere al Código de Ética como un instrumento para proteger los valores antes mencionados	Artículo 7: disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia	Artículo 33, Sección XVIII: legalidad, eficiencia, honradez, transparencia e imparcialidad	Considerando 4 del Acuerdo para promulgar el Código de Ética: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia

*Fuente:* OCDE, basado en información proporcionada por Nuevo León.

Nuevo León necesita relacionar cada uno de los principios plasmados en el Código de Ética con valores fundamentales del sector público, y emitir un conjunto de reglas coherente y único para los servidores públicos. Conforme a este conjunto de valores fundamentales, cuyo número podría reducirse, se precisarían normas de conducta más específicas que proporcionen directrices para aplicar los valores cuando sea necesario. El Código de Ética podría mencionar el valor de la lealtad —que implica promover el interés público— y la integridad pública, planteada en la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León y definida como la alineación uniforme con valores éticos compartidos, principios y normas, y su observancia, para defender y priorizar el interés público sobre el interés privado en el sector público (OCDE, 2017<sup>[1]</sup>). Otro tema que merece analizarse más a fondo es cómo integrar en el código el valor de la competencia por mérito, mencionado en la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León.

Las violaciones a las normas de integridad en Nuevo León se sancionan conforme a la LRSPEMNL, que también podría enmendarse para incluir las reglas estipuladas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), cuyos artículos 16 y 49 establecen sanciones en caso de violaciones éticas. Por tanto, la LRSPEMNL debe relacionar los valores y principios del Código de Ética con la sanción adecuada, pues el sistema de integridad necesita no solo una referencia de valores sino también un mecanismo de ejecución. Nuevo León podría considerar que la LGRA atribuye a los servidores públicos y sus directivos la responsabilidad de plantear, denunciar y resolver conflictos de interés. Para asegurar claridad sobre las reglas, Nuevo León también debe considerar que los conflictos de interés implican zonas poco definidas que pueden darle oportunidad a los servidores públicos de aprovechar su puesto para su propio beneficio o el de un tercero. Si esto no se gestiona de manera adecuada, puede llevar a la corrupción. Por ende, el Código debería estipular con claridad que deben considerarse los conflictos de interés tanto evidentes como potenciales, pues pueden suscitar dudas sobre la integridad de los funcionarios públicos y de la respectiva organización gubernamental.

La fragmentación actual del sistema de integridad también puede dificultar que los servidores públicos acaten estas reglas. Como objetivo de mediano plazo, el Código de Ética podría modificarse, y el Comité Coordinador del SEANL podría adoptar un marco de políticas públicas único que aborde la ética pública y la gestión de los conflictos de interés, y homologue las leyes y el Código de Ética actuales en una sola reglamentación congruente que proporcione a los servidores públicos normas por las cuales puedan regirse y rendir cuentas. Este futuro Código de Ética podría incluir una definición breve y explicativa de lo que es un conflicto de interés, en vez de solo referirse a la definición en la LGRA o a los mecanismos estipulados en la LRSPEMNL, hasta que entre en vigor. En este contexto, Nuevo León podría considerar las directrices empleadas por países como Canadá, Nueva Zelanda y Portugal (Recuadro 3.2). A medida que se emprendan estos cambios, Nuevo León podría seguir utilizando sus procedimientos participativos para garantizar la aceptación de los diferentes interesados.



### **Recuadro 3.2. Definiciones de conflicto de interés en Canadá, Nueva Zelanda y Portugal**

En su edición de 2003 de las Directrices para la Gestión de Conflictos de Interés en el Servicio Público, la OCDE propone la siguiente definición: Un conflicto de interés implica un conflicto entre el deber público y los intereses particulares de los servidores públicos en el cual, los servidores públicos tienen intereses personales que podrían influir indebidamente en el ejercicio de sus funciones y obligaciones oficiales.

#### **Canadá**

La Ley de Conflicto de Intereses de Canadá (S.C. 2006, c.9, s.2) estipula que “el titular de una oficina pública está en un conflicto de interés cuando ejerce un poder, deber o función oficial que da la oportunidad de favorecer sus intereses personales o los de familiares o amigos, o de favorecer indebidamente los intereses particulares de otra persona” (Artículo 4). En su Artículo 5, la Ley también especifica la obligación general prevista de los servidores públicos: “Todo titular de una oficina pública está obligado a ordenar sus asuntos personales a fin de evitar que el titular de la oficina pública incurra en un conflicto de interés”. Aunque la Ley de Conflicto de Intereses se dirige principalmente a funcionarios electos y otros de alto rango, el Código de Valores y Ética del Consejo del Tesoro aplica esta definición y responsabilidades similares a todos los servidores públicos del gobierno.

#### **Nueva Zelanda**

En Nueva Zelanda, la definición de conflicto de interés se adapta a grupos específicos, como servidores públicos, ministros o consejeros de empresas de la Corona. Sin embargo, estas definiciones abarcan características comunes. Por ejemplo, todas mencionan conflictos reales y perceptibles, así como directos e indirectos. Además de las definiciones generales creadas para los grupos específicos que se describen aquí, los documentos complementarios también enumeran posibles tipos de conflictos de interés y ejemplos prácticos concretos.

Para los servidores públicos: “Los conflictos de interés se definen como ... todo interés o compromiso financiero o de otro tipo que pudiera comprometer directa o indirectamente el cumplimiento de sus obligaciones, o la posición de su departamento y sus relaciones con el público, los clientes o los ministros”. Esto incluiría cualquier situación donde pudiera considerarse que los intereses personales de un individuo influyen o podrían influir en las medidas tomadas en un cargo oficial (por ejemplo, administración de una empresa, participación en acciones, ofertas de empleo externo). [...] Existe un área de conflicto potencial para servidores públicos que quizá deban tratar directamente con miembros del Parlamento quienes se han acercado al departamento a título personal” (Código de Conducta).

Para los ministros: “Los conflictos de interés pueden surgir debido a la influencia y el poder que detentan en el cumplimiento personal de las responsabilidades de su cartera y como miembros del Gabinete. Los ministros deben comportarse siempre a sabiendas de que su cargo es de índole pública: las apariencias y el decoro pueden ser tan importantes como el conflicto de interés real para establecer qué es una conducta aceptable.

Un conflicto de interés puede ser pecuniario (es decir, surge de los intereses financieros directos del ministro) o no pecuniario (relacionado con un familiar del ministro, por

ejemplo), que a su vez puede ser directo o indirecto” (Manual del Gabinete).

Para los consejeros de empresas de la Corona, el conflicto de interés se define como una situación en la que un consejero “participa, o generará o puede generar un beneficio financiero importante de” una transacción que involucre a su empresa (Ley de Sociedades Mercantiles de 1993, Parte VIII, Secciones 138 y 139).

**Portugal** estableció una definición breve y explicativa del conflicto de interés en la ley: el conflicto de interés es la oposición que surge del cumplimiento de las atribuciones donde convergen el interés público y el personal, que involucran intereses financieros o patrimoniales de naturaleza directa o indirecta.

*Fuentes:* (OCDE, 2004<sup>[5]</sup>) y (Treasury Board of Canada, 2011<sup>[6]</sup>).

### ***3.2.2. Nuevo León también podría considerar aprobar directrices adicionales que ayuden a los funcionarios públicos a resolver dilemas éticos y conflictos de interés.***

Al aprobar su Código de Ética en forma participativa, Nuevo León superó los procedimientos empleados por el gobierno federal y otros estados mexicanos para socializar sus reglas de integridad. Esto aumentó la percepción del personal sobre la “propiedad del código” (OCDE, 2009<sup>[7]</sup>), así como la aceptación de los funcionarios públicos que laboran en la administración central. También se realizaron otras tareas para que los funcionarios públicos que trabajan en las entidades paraestatales conocieran el código, como exigir que los funcionarios recién contratados suscriban el Código de Ética firmando una declaración de compromiso; y para asegurar, además, la comprensión común de las reglas de ética.

A pesar de estas acciones, el sistema de integridad de Nuevo León necesita más para garantizar que todos los funcionarios públicos lo implementen e internalicen en forma plena. Las entrevistas con funcionarios públicos indican que algunos creen que el Código de Ética es una declaración formal de prioridades éticas en lugar de una guía para su comportamiento, y que todavía no se integra de manera sistemática en el trabajo diario de los funcionarios públicos.

Las entrevistas también sugieren que, aunque la legislación actual incluye algunas disposiciones para gestionar conflictos de interés, los funcionarios públicos no tienen una comprensión clara de su implementación. No distinguen entre la declaración escrita que se publicará en la futura Plataforma Digital que habrá de crearse en el nivel federal y la divulgación que deben hacer a sus superiores si surge un conflicto de interés. Para coadyuvar a aplicar las reglas de integridad, Nuevo León podría pensar en aprobar otras directrices que asesoren a los funcionarios públicos para resolver dilemas éticos y conflictos de interés, en un lenguaje sencillo. También podría desarrollar su capacidad de razonamiento ético en casos de dilema, como los que implican conflictos de interés, lo que ya es normal en países como Australia y Canadá (véanse los recuadros 3.3 y 3.4).

### **Recuadro 3.3. Directrices de Australia para los funcionarios públicos que enfrentan dilemas éticos**

El gobierno australiano creó y aplicó estrategias para mejorar la ética y la rendición de cuentas en la Administración Pública de Australia (APS), como el Código de Conducta de Cabilderos, el registro de “terceros”, el Código de Asesores Ministeriales y el trabajo sobre denuncias y libertad de la información.

La Comisión de la APS mejoró su orientación sobre los Valores y el Código de Conducta de la Administración Pública de Australia para ayudar a implementar el régimen de ética e integridad. Esto incluye incorporar la capacitación en ética en las actividades de aprendizaje y desarrollo en todos los niveles.

Para ayudar a los servidores públicos en su proceso decisorio cuando enfrenten dilemas éticos, la Comisión de la Administración Pública de Australia creó un modelo para la toma de decisiones. Se trata del modelo REFLECT, por sus siglas en inglés, que consta de los siguientes pasos:

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

Los funcionarios públicos deben preguntarse:

- a. ¿Tengo la sensación de que algo es incorrecto o de que es una situación riesgosa?
- b. ¿Se trata de un problema de correcto contra correcto, o de correcto contra equivocado?
- c. Reconocer si la situación puede implicar tensiones entre los valores de la APS, o entre la APS y sus valores personales.

#### **2. Encontrar información pertinente**

- a. ¿Cuál fue el detonante y cuáles son las circunstancias?
- b. Identificar la legislación, políticas y orientación pertinentes (en toda la Administración Pública de Australia y por organismo específico).
- c. Identificar los derechos y responsabilidades de los interesados pertinentes.
- d. Identificar cualquier decisión precedente.

#### **3. Detenerse en la “encrucijada”**

- a. Examinarlo detenidamente, con intuición (inteligencia emocional y procesos racionales) y análisis: escuchar y reflexionar con supervisores, colegas respetados, compañeros o servicios de apoyo; recordar la privacidad.

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

- a. Desechar las opciones poco realistas.
- b. Aplicar prueba de rendición de cuentas. ¿La decisión resistiría el escrutinio público o una revisión independiente?
- c. Prepararse para explicar las razones de su decisión.

**5. Tomar una decisión**

- a. Tomar una decisión, actuar en consecuencia y dejar constancia si es necesario.

**6. Dedicar tiempo a reflexionar**

- a. ¿Cómo acabó esto para todos los afectados?
- b. Aprender de su decisión.

Si tuviera que hacer todo de nuevo, ¿qué haría de otra manera?

*Fuente:* Office of the Merit Protection Commissioner (2009), “Ethical Decision Making”, <http://www.apsc.gov.au/publications-and-media/current-publications/ethical-decision-making>.

**Recuadro 3.4. Directrices de Canadá para tomar decisiones en forma ética**

En Canadá, el Código de Valores y Ética del Sector Público (Código del Sector Público) describe los valores y prácticas éticas que guían la dirección, toma de decisiones y conducta de los servidores públicos en todos los niveles. En 2013, Canadá publicó en Internet una guía de temas para asegurar que el Código no se quedara en palabras en una página, sino que se convirtiera en un principio vivo, practicado todos los días tanto entre los servidores públicos en su lugar de trabajo como en la labor que realizan para los canadienses.

El propósito de ese documento en línea es desmitificar el Código del Sector Público, ayudar a estimular el pensamiento y diálogo sobre la mejor manera de aplicar sus valores, y proporcionar ejemplos que muestren la conducta esperada que se relaciona con esos valores. Esta guía también incluye definiciones de algunos términos importantes, preguntas y respuestas sobre el Código del Sector Público, y sugerencias para estimular el debate en el lugar de trabajo de los servidores públicos.

Su propósito es ayudar a los servidores públicos a integrar los conceptos plasmados en el enunciado de cada valor en todas las áreas de su vida aboral, desde la toma de decisiones cotidiana hasta el desarrollo de políticas y el trabajo operativo habitual, sin importar qué nivel o cargo ocupen.

La guía en línea del gobierno de Canadá ofrece ideas para orientar a sus servidores públicos sobre cómo tomar decisiones éticas:

**Ocho pasos para decidir en forma ética**

- 1. Reunir los hechos:** recabe tanta información como sea posible, lo que sabe y lo que no sabe, y no saque conclusiones.
- 2. Definir las preocupaciones éticas:** ¿Cuál es la principal preocupación ética en esta situación? Verifique con el Código del Sector Público y el de su institución, e identifique los valores organizacionales fundamentales que pueden estar en juego.
- 3. Observar las reglas:** revise las directivas, las políticas del ministerio y del Consejo del Tesoro, directrices, leyes y reglamentos para ver qué es procedente para el caso. Su decisión debe ser legal y acorde con las políticas adecuadas y las autoridades jurídicas.

**4. Determinar a quién afectará su decisión:** ver una situación a través de los ojos de los demás es una habilidad importante. Identifique a las personas o grupos a quienes podría afectar su decisión e intente considerar su punto de vista (ciudadanos, empresas, clientes, colegas, dirección, sucursal, departamento, ministro, medios de comunicación, etc.). Pregúntese: “¿Se tratará con imparcialidad y equidad a los afectados por esta decisión? ¿Esta opción coincide con el interés público? ¿Qué pensarán los contribuyentes?”.

**5. Identificar responsabilidades y consecuencias de su elección:** piense en sus elecciones posibles. ¿Cuáles son los riesgos y efectos (de corto y largo plazos) de cada una de ellas? Pregúntese: “¿Qué mensaje enviaría o qué percepciones podrían crearse con cualquier opción que elija?”. Considere su reacción si su manera de actuar lo afectó.

**6. Considerar su carácter e integridad:** ¿Se siente cómodo con su decisión, y se enorgullecería de ella? ¿Su decisión fomentará el comportamiento ético en la organización? ¿Su decisión es digna del interés público?

**7. Confirmar su decisión:** hable con su director o consulte al asesor departamental apropiado (es decir, de relaciones laborales, finanzas, informática, etc.) y la dirección de ética de su organización, o todos los anteriores.

**8. Comprometerse a actuar:** actúe y prepárese para atenerse a su decisión. Cuando el dilema se haya resuelto, es buena idea tomar en cuenta las lecciones aprendidas para la próxima vez. Comparta su experiencia con colegas, lo que siempre es una buena manera de entablar un diálogo sobre ética y valores con sus compañeros.

*Fuente:* Government of Canada, Values Alive: A Discussion Guide to the “Values and Ethics Code for the Public Sector”, <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/values-ethics/code/values-alive-discussion-guide.html#Toc11> (consultado el 22 de junio de 2017).

Es útil presentar descripciones claras y realistas del tipo de circunstancias y relaciones que pueden llevar a un conflicto de interés, citando diversos ejemplos de interés personal en riesgo, la conducta y relaciones inaceptables. Sin pretender abarcar todas las situaciones, esto puede ayudar a los funcionarios públicos a identificar mejor los casos pertinentes. Esta orientación también debe incluir descripciones de casos y actividades que puedan llevar a conflictos de interés reales, evidentes y posibles, y que coincidan con los principios generales de los valores del sector público (véase el Recuadro 3.5).

### Recuadro 3.5. Resolver un problema de evidente conflicto de interés en Canadá

#### Integridad en acción: ejemplo de un dilema ético

##### *Situación*

Hélène es funcionaria pública en una institución que proporciona asesoría y ayuda financiera del gobierno federal a personas de edad avanzada. Ha ocupado su puesto muchos años, y, además de sus conocimientos, le encanta su trabajo. Le enorgullece prestar a sus clientes el mejor servicio posible y siempre es cuidadosa para ser imparcial en sus tratos. Por consiguiente, Hélène ha cimentado una sólida reputación profesional y excelentes relaciones con sus clientes. Hélène se entristeció al enterarse de la muerte de uno de sus clientes, el señor Beaulieu; pero varios meses después se

sorprendió mucho cuando le notificaron que el señor Beaulieu le había heredado su caballo de carreras retirado. A menudo habían platicado sobre su mutuo amor por los caballos, pero ella no tenía idea de que el señor Beaulieu fuera a hacer eso, y ella nunca le habría pedido nada. Sin saber qué más hacer, Hélène informó el asunto de inmediato a la oficina de conflictos de interés de su institución para pedir consejo.

### ***Posibles pasos para la resolución***

Sin duda, buscar la ayuda de su dependencia sobre esta decisión fue un primer paso útil. El análisis subsiguiente podría incluir preguntas sobre la naturaleza del regalo y si podría considerarse “menor”. Además, si Hélène aceptaba el regalo, ¿comprometería su integridad o la de su institución? ¿Parecería que lo hacía? Cualquier solución adecuada debe tomar en cuenta las respuestas a estas preguntas.

### ***Aspectos en qué pensar***

Este es un ejemplo de que, a veces, los servidores públicos pueden encontrarse en un conflicto de interés al no hacer nada más que un trabajo excelente. Un conflicto de interés no implica que haya un acto ilícito, sino simplemente que la situación presenta intereses contrarios o, en este caso, la apariencia de intereses contrarios. Según el Código del Sector Público, es importante evitar conflictos de interés obvios, pues esto es para evitar conflictos de interés verdaderos o posibles.

En el caso real que sustenta este escenario, el Tribunal Federal de Apelaciones confirmó las instrucciones del ministerio a la empleada de devolver la herencia No fue porque ella hubiera cometido un acto indebido, sino que aceptar la herencia y la apariencia de un conflicto de interés podrían socavar la certidumbre y confianza del público de que las decisiones que toman los servidores públicos en áreas sensibles de ese tipo se basan en las normas de imparcialidad e integridad más elevadas.

*Fuente:* Government of Canada, *Values Alive: A Discussion Guide to the “Values and Ethics Code for the Public Sector”*, <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/values-ethics/code/values-alive-discussion-guide.html#Toc11> (consultado el 22 de junio de 2017).

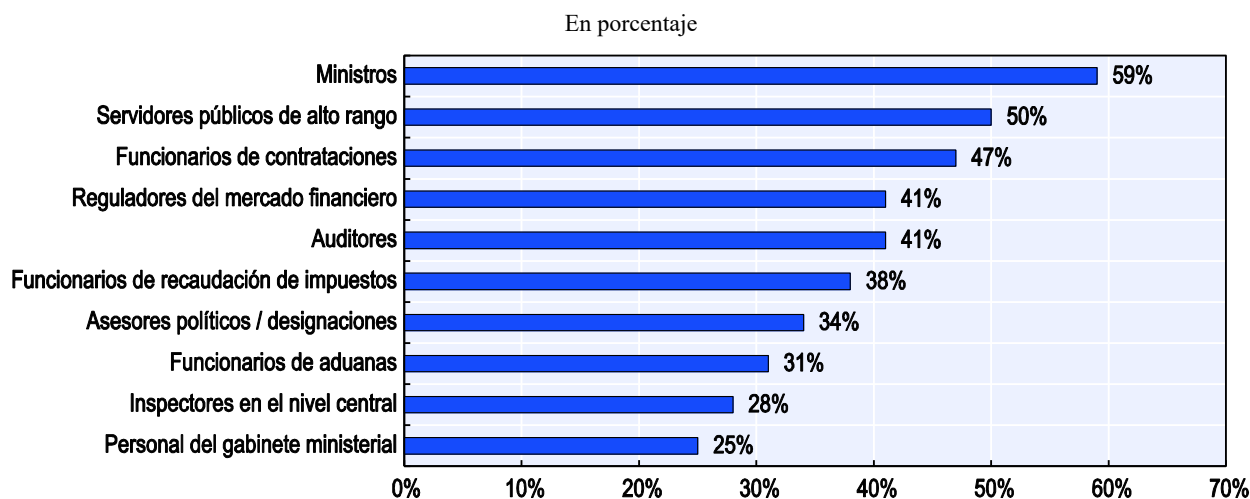
Estas directrices propuestas podrían considerarse una medida complementaria para las iniciativas que ya están en vigor. A fin de garantizar su aplicación, el Comité Coordinador del SEANL podría solicitar a la Contraloría que realice encuestas entre todos los funcionarios públicos para evaluar qué tipo de escenarios recurrentes y dilemas éticos surge cuando se aplica el sistema de integridad. La difusión de estas nuevas reglas propuestas requerirá coordinación entre las direcciones de la Contraloría encargadas de la función de prevención y la Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública del Estado.

### ***3.2.3. Nuevo León podría identificar áreas de riesgo para cerciorarse de que su política de integridad impide que surjan conflictos de interés y desalienta la corrupción.***

Asegurar una orientación normativa explícita también exige tomar en cuenta los riesgos específicos asociados con procesos sensibles (por ejemplo, contratación pública, seleccionar métodos de licitación o modificar el ascenso de contratos remunerados de miembros del personal, inspección, etc.) y funciones sensibles (habitualmente empleados responsables de procesos sensibles o toma de decisiones en general) (OCDE, 2009<sup>[7]</sup>). La mayoría de los países de la OCDE ha definido las áreas de mayor riesgo y proporciona

orientación específica para prevenir y resolver los conflictos de interés. Estas áreas se relacionan con actividades sensibles donde los ciudadanos han denunciado altos niveles de corrupción, como la impartición de justicia, la administración fiscal y la de aduanas, y los funcionarios que trabajan como enlace político/administrativo (véase la Gráfica 3.1).

**Gráfica 3.1. Reglas y políticas de conflictos de interés por categoría de funcionarios públicos en los países de la OCDE**



Fuente: (OCDE, 2014<sup>[8]</sup>).

El sistema de integridad de Nuevo León no incluye reglas explícitas para orientar a los funcionarios públicos que trabajan en las áreas de mayor riesgo. Estas podrían incluir los temas de seguridad pública y contratación pública, y los puestos sensibles, por ejemplo, los de funcionarios de alto rango con capacidad de decisión, donde no se han adoptado códigos de ética específicos. Las reglas de integridad para los funcionarios de contratación pública están dispersas en diferentes leyes, por ejemplo, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Nuevo León (LAACS) y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP).

Por tanto, al establecer su nuevo sistema de integridad, el Comité Coordinador del SEANL podría solicitar a la Contraloría que identifique las áreas más riesgosas y que proporcione un manual sobre ética y conflictos de interés específico, por ejemplo, para los funcionarios que participan en la contratación pública o en otras actividades gubernamentales. Esto los ayudaría a identificar esas situaciones y tomar las decisiones adecuadas. Además, como medida complementaria, el Comité Coordinador podría alentar la creación de códigos en los niveles organizacionales, al reconocer que las dependencias del sector público enfrentan diferentes contextos y tipos de trabajo, así como distintos dilemas éticos y conflictos de interés. Los desafíos que enfrentan los funcionarios públicos difieren considerablemente si trabajan en la Secretaría de Administración, la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, la Secretaría de Salud y en otras entidades con potestad normativa y de supervisión. Las directrices que se sugieren basadas en riesgos específicos podrían complementar los códigos organizacionales propuestos. Sin embargo, ambos deben aplicarse a todos los funcionarios públicos y empleados independientemente de su categoría contractual, pues deben tener el mismo grado de conocimiento y recibir la misma capacitación y orientación básicas.

**3.2.4. Al revisar su Código de Ética y política de conflictos de interés, Nuevo León podría incluir sanciones para garantizar la credibilidad de los valores de su sector público y la coherencia con el sistema disciplinario.**

Establecer reglas de integridad claras exige disposiciones que especifiquen de manera explícita las sanciones por violaciones, lo que debe comunicarse efectivamente a todos los funcionarios públicos. Estas medidas de observancia de la ley, aplicadas de manera imparcial y oportuna, pueden dar credibilidad y legitimidad al sistema de integridad y ayudar a inculcar los valores de integridad en las organizaciones del sector público. Esto ayudará a recuperar la confianza de los ciudadanos, pues el gobierno envía un mensaje de que se toma en serio la defensa del interés público en la toma de decisiones públicas. En los países de la OCDE, las sanciones que generalmente se aplican por violar las políticas de conflictos de interés son acciones disciplinarias y penales, y la cancelación de las decisiones y contratos afectados (véase el Recuadro 3.6).

**Recuadro 3.6. Establecer sanciones proporcionales por violar las políticas las políticas de conflictos de interés**

La naturaleza del cargo se toma en cuenta cuando los países determinan las consecuencias personales adecuadas por infringir la política de conflicto de interés. La siguiente lista de consecuencias personales indica la variedad de sanciones estrictas que se aplican a diferentes categorías de funcionarios en Portugal:

- pérdida de mandato para los funcionarios políticos y de alto rango, asesores o consultores técnicos;
- remoción inmediata del cargo y devolución de todas las sumas que haya recibido para asesores ministeriales;
- suspensión de tres años de funciones políticas superiores y funciones públicas superiores para servidores públicos de alto rango;
- pérdida del cargo, para personal directivo, y
- multas e inactividad o suspensión para servidores públicos y personal contractual.

*Fuente:* (OCDE, 2005<sup>[9]</sup>).

La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León (LRSPMNL) no estipula la sanción apropiada en caso de transgredir las normas éticas. Ni se relaciona de manera adecuada con el Código de Ética, que tampoco se pronuncia en este sentido. Además, aunque ciertos conflictos de interés se sancionan en virtud de esta ley, no está claro cuáles serían las sanciones aplicables, pues su determinación es discrecional y podría generar contradicciones. Las sanciones aplicables podrían ser disciplinarias, administrativas o económicas. Las sanciones disciplinarias pueden ser advertencias y amonestaciones que podrían ser privadas, en cuyo caso se comunican por escrito o verbalmente a los funcionarios públicos; o públicas, en cuyo caso serán parte del expediente de recursos humanos y se asentarán en el Registro de Servidores Públicos que han sido sancionados e inhabilitados. Las posibles sanciones administrativas podrían causar la suspensión, remoción o inhabilitación de funcionarios públicos de sus cargos. Además de estas sanciones, también pueden imponerse sanciones



económicas que varían desde multas hasta la restitución de los daños causados. Si alguna de las violaciones a estas reglas de integridad conlleva un enriquecimiento ilícito, la infracción se procesa conforme al Código Penal de Nuevo León; y las sanciones que este impone van desde tres meses hasta 14 años de prisión y multas.

En las entrevistas con funcionarios públicos se confirmó esta falta de claridad sobre la sanción adecuada en casos de conflicto de interés; aparentemente no siempre están enterados de que una política de conflicto de interés esté en vigor, y que toda transgresión de las reglas vigentes esté sujeta a sanciones. Al parecer, creen que esta no se implementará sino hasta que sea obligatorio presentar un formulario de declaración en el contexto del SEANL. Algunos expresaron su preocupación de que esto pueda constituir un desafío para los directivos, porque ellos no tendrán acceso a las declaraciones de intereses de sus subordinados. En su opinión, esto dificultará gestionar los conflictos de interés de manera adecuada.

Por tanto, para aclarar y dar credibilidad a su nuevo sistema de integridad, Nuevo León podría considerar dos opciones al revisar su Código de Ética y la LRSPEML:

- Relacionar de manera explícita las reglas de integridad con los mecanismos de rendición de cuentas, para que los funcionarios públicos conozcan las responsabilidades de su conducta, según lo dispuesto en Italia (Artículo 53 del Decreto Legislativo 165/2001) y el Código de Conducta de Jordania, cuyo Artículo 3 estipula: “Toda violación de las disposiciones del Código exige la rendición de cuentas y aplicar medidas disciplinarias y sanciones conforme a las reglas del sistema” (OCDE, 2010<sub>[10]</sub>).
- Asegurar que el deber u obligación mencionados en el Código de Ética se relacionen con el sistema disciplinario que estipula la sanción adecuada conforme a los principios y condiciones que rigen los trámites disciplinarios en Nuevo León (por ejemplo, debido proceso, legalidad y proporcionalidad).

Datos publicados por la Unidad Anticorrupción muestran que se han impuesto sanciones por infringir la LRSPEMNL, pero no indican si se impusieron por violar los principios y valores éticos de la administración pública o por no divulgar y gestionar de manera adecuada un conflicto de interés (véase el Cuadro 3.3). Estos datos tampoco muestran si las sanciones impuestas calificaron como faltas administrativas graves, pues el actual sistema de integridad no hace una distinción clara entre faltas graves o no graves, solo plantea que las violaciones cometidas con dolo deben considerarse graves. Al parecer, las multas impuestas se relacionan con violaciones a la obligación de presentar la declaración patrimonial en los plazos especificados. Nuevo León podría beneficiarse al revelar las razones para imponer sanciones, porque esto enviará un mensaje claro a los funcionarios públicos y a los ciudadanos de que el gobierno toma medidas para disuadir el mal comportamiento en el sector público.

**Cuadro 3.3. Sanciones administrativas y disciplinarias impuestas en Nuevo León**

Octubre de 2015 a enero de 2017	
Advertencias	11
Amonestaciones	5
Multas	3
Sanciones resarcitorias	14
Suspensiones	1
Inhabilitaciones	17
Total	51

Fuente: (Contraloría y Transparencia Gubernamental, s.f.<sup>[11]</sup>).

Al revisar su sistema de integridad, Nuevo León podría considerar la distinción hecha en la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), que diferencia entre faltas graves y no graves (véase el Recuadro 3.7).

**Recuadro 3.7. Clasificación de faltas graves y no graves conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas de México (texto vigente a partir de julio de 2017)**

Los Artículos 49 y 50 de la LGRA definen las **faltas no graves** como actos u omisiones que transgredan lo contenido en las siguientes obligaciones:

- cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto, tanto a los demás servidores públicos como a los particulares con los que llegare a tratar, conforme a lo previsto en el Código de Ética;
- denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir, que puedan constituir faltas administrativas;
- atender las instrucciones de sus superiores, siempre que estas sean acordes con las disposiciones relacionadas con el servicio público y no constituyan faltas administrativas;
- presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial, de intereses y fiscal, según lo dispuesto en la ley;
- registrar, integrar, custodiar y cuidar la documentación e información que sea su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, divulgación, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;
- supervisar y asegurar que los servidores públicos sujetos a su dirección cumplan con las disposiciones de la LGRA;
- rendir cuentas e informar sobre el ejercicio de sus funciones, conforme a lo definido en las políticas y leyes pertinentes;
- colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos de los que sea parte;
- cerciorarse, antes de la celebración de contratos de adquisiciones públicas, o para la enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza o la contratación de servicios públicos, que el particular en cuestión no desempeña empleo, cargo o comisión en el servicio público. O, en el caso de que sí lo desempeñe, que con esto no se incurre en un conflicto de interés conforme a lo definido en la ley, y

- dañar o descuidar, sin incurrir en ninguna de las faltas administrativas graves señaladas a continuación, la Hacienda Pública o el patrimonio de una entidad pública.

En su defecto, los artículos 52 al 64 definen las **faltas graves** como las referentes a:

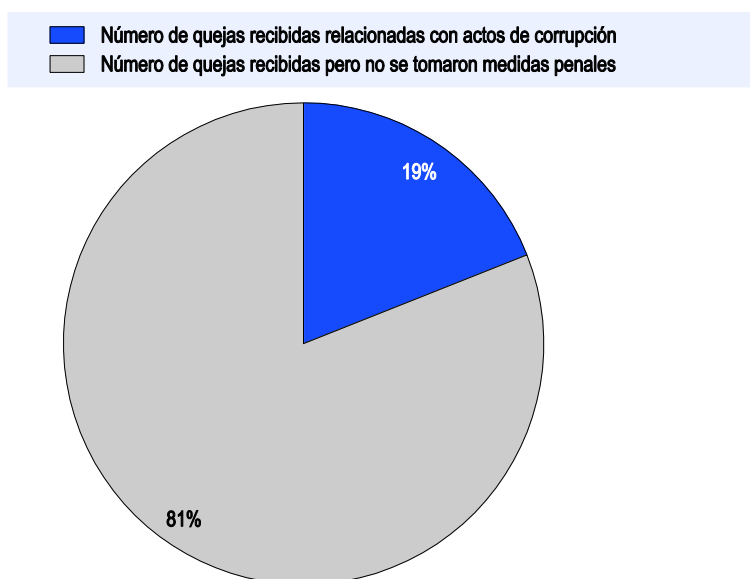
- aceptar, obtener o pretenda obtener, por sí o a través de terceros, un soborno, incluido cualquier beneficio no comprendido en su remuneración como servidor público, que podría consistir en dinero; valores; bienes muebles o inmuebles, incluso mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que se tenga en el mercado; donaciones; servicios, empleos y demás beneficios indebidos para sí o para su cónyuge, parientes consanguíneos, parientes civiles o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades o relaciones;
- peculado mediante el cual un servidor público solicite o realice actos para el uso o apropiación para sí o para las personas referidas en el Artículo 52, de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros;
- autorizar o solicitar la desviación de recursos públicos de su propósito previsto, sean materiales, humanos o financieros;
- utilización indebida de información por parte del funcionario en funciones (o por las personas especificadas en el Artículo 52) para la compra de bienes inmuebles, muebles y otros valores o, en general, que mejoren sus condiciones, así como obtener cualquier ventaja o beneficio privado; esta restricción se aplica hasta un año después de que el funcionario haya dejado su puesto;
- abuso de funciones para generar un beneficio para sí o para las personas a que se refiere el Artículo 52;
- causar perjuicio a alguna persona o al servicio público;
- intervenir en cualquier decisión o deber en el que el funcionario tenga un conflicto de interés;
- contratación, selección, nombramiento o designación indebida de otro funcionario quien, conforme a la ley, no sea elegible para ocupar un empleo en el servicio público (es decir, los inhabilitados según al registro de servidores públicos sancionados);
- declarar de manera inexacta la situación patrimonial y ocultar un conflicto de interés
- aprovechar su puesto y las responsabilidades conferidas para retrasar u omitir un acto, para generar cualquier beneficio, o buscar alguna ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere el Artículo 52;
- no denunciar o encubrir actos u omisiones considerados como faltas administrativas;
- proporcionar información falsa o retrasarla sin justificación en el caso de requerimientos judiciales, electorales, de control interno o de otro tipo, y
- obstrucción de justicia al no iniciar el proceso disciplinario administrativo correspondiente ante la autoridad competente dentro del plazo de treinta días

naturales a partir de que tengan conocimiento de cualquier conducta que pudiera constituir una falta administrativa grave; o revelar la identidad de un denunciante anónimo protegido bajo los preceptos establecidos en esta Ley.

Fuente: Ley General de Responsabilidades Administrativas, citada en (OCDE, 2017<sup>[3]</sup>).

Para asegurar la aplicación efectiva de estas reglas de integridad, Nuevo León podría buscar un equilibrio entre la motivación extrínseca e intrínseca para alentar a los servidores públicos a acatar las directrices y principios de ética. Estas modificaciones podrían complementarse con acciones que fomenten una cultura organizacional abierta (véase el Capítulo 4. ) y, también, mediante un análisis de las medidas y tendencias disciplinarias observadas, compilando estadísticas sobre el número de sanciones administrativas impuestas y de los casos de acción penal iniciados (Gráfica 3.2). Esto facilitará el aprendizaje continuo de los servidores públicos para detectar las dificultades y problemas al aplicar la política de integridad; y también evitará la reincidencia, pues los servidores públicos ven que se imponen sanciones y medidas resarcitorias.

**Gráfica 3.2. Quejas y medidas tomadas para combatir la corrupción en Nuevo León de octubre de 2015 a junio de 2017**



Fuente: Autor, basado en información proporcionada por Contraloría y Transparencia Gubernamental.

### 3.3. Garantizar el buen uso de las declaraciones fiscales, patrimoniales y de intereses para fortalecer la aplicación eficaz de las políticas de integridad

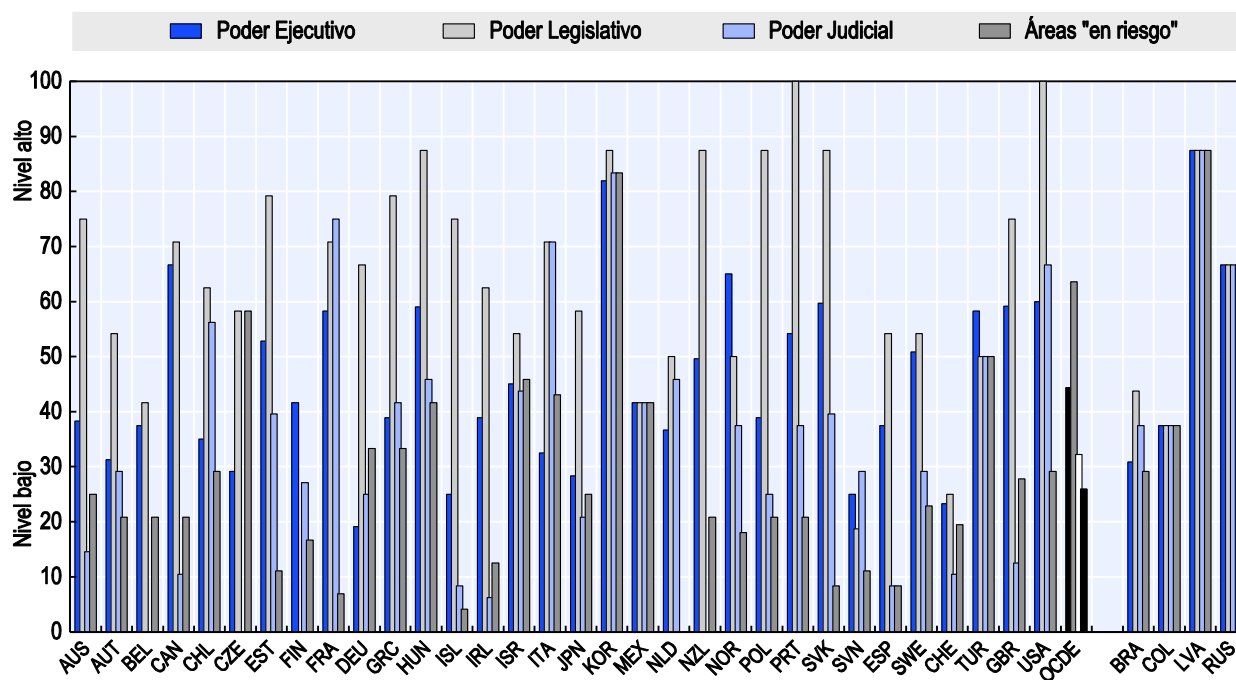
#### 3.3.1. Nuevo León podría pensar en limitar el alcance de quienes están obligados a presentar las declaraciones de situación patrimonial, con base en un enfoque estratégico.

Desde 2012, Nuevo León ha exigido a sus servidores públicos presentar una declaración patrimonial, vía electrónica, en el sistema Declaranet del sitio web [www.oecn1.gob.mx/declaranet/](http://www.oecn1.gob.mx/declaranet/) (artículos 112 al 116 de la LRSPEMNL). Sin embargo, no todos los servidores públicos han presentado su declaración inicial, y el volumen de

quienes todavía no cumplen con este requisito es alto. Según Nuevo León, los servidores públicos no presentaron su declaración inicial a tiempo porque desconocían esa obligación. A la fecha, 1 107 servidores públicos han presentado su declaración de bienes después de la fecha límite o con errores, lo que confirma que el cumplimiento de este requisito es un proceso continuo.

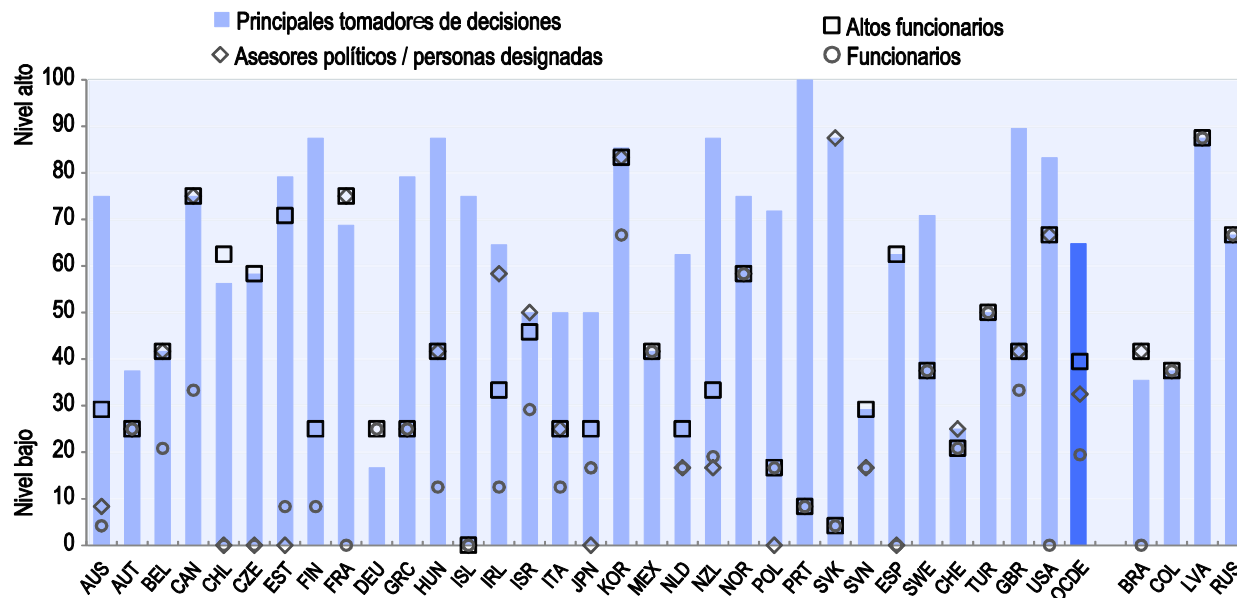
El alcance de esta obligación (en cuanto a quién debe presentar esta declaración) es muy amplio. Abarca a todos los servidores públicos de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y a los que trabajan a nivel municipal, conforme al requisito estipulado en el ámbito federal. Se desconoce el número exacto de servidores obligados a presentar la declaración de bienes, pero, hasta cierto punto, su alcance supera los requisitos de la mayoría de los países de la OCDE (gráficas 3.3 y 3.4). Solo en la administración central, se espera que 40 000 servidores públicos presenten su declaración de bienes, un volumen que dificulta un monitoreo eficaz. En principio, el gran número de funcionarios obligados a declarar su patrimonio podría aumentar la confianza pública en el gobierno. Sin embargo, es difícil monitorear tantos datos sin un grupo de funcionarios bien capacitados, con los recursos adecuados para monitorear y evaluar la información.

**Gráfica 3.3. Divulgación y disponibilidad pública de intereses privados en los tres poderes del gobierno en países de la OCDE, 2014**



Fuente: (OCDE, 2015<sup>[12]</sup>).

Gráfica 3.4. Nivel de divulgación y disponibilidad pública de intereses privados, por nivel de funcionarios públicos en el Poder Ejecutivo, 2014



Fuente: (OCDE, 2015<sub>[12]</sub>).

El Comité Coordinador del SEANL podría revisar el requisito de divulgación actual. Los funcionarios públicos podrían considerarlo muy oneroso o podría dar la impresión de que la cultura organizacional de las instituciones públicas supone que los funcionarios públicos son corruptos. El Comité Coordinador entonces podría seguir un enfoque estratégico y estudiar la posibilidad de limitar las categorías de servidores públicos obligados a presentar la declaración patrimonial, basándose, por ejemplo, en el nivel de influencia o en el riesgo de captura de políticas públicas o de corrupción del cargo que ocupen. Esto evitaría la divulgación de información falsa o que no se entregue la información, y la dificultad de contratar a los candidatos más calificados. Nuevo León debe avanzar en esta dirección dada la tendencia mundial hacia la transparencia y divulgación de datos —al menos en cierta medida— sobre funcionarios políticos, como los miembros del gabinete, porque se espera que los políticos rindan cuentas de sus decisiones. Por tanto, deben estar listos para dar explicaciones sobre la información divulgada si surgen inquietudes graves en los medios de comunicación o en la sociedad civil. En el caso de servidores públicos de menor rango, el grado de divulgación pública adecuado debe determinarse después de ponderar cuidadosamente factores como percepción de corrupción, posibles preocupaciones de seguridad y otros riesgos (OCDE, 2011<sub>[13]</sub>). Adoptar esta estrategia que se propone podría garantizar una gestión adecuada de toda la información que se entregue, considerando las limitaciones de capacidad y presupuesto.

### 3.3.2. Nuevo León podría modificar el formato actual para la declaración patrimonial a fin de que coincida con el formato que será obligatorio conforme al Sistema Nacional Anticorrupción.

Nuevo León no utiliza el mismo formulario ni requiere el mismo grado de divulgación que se exige en el nivel federal. La obligación de que los funcionarios públicos proporcionen información financiera sobre ellos mismos y su familia (cónyuge o parejas,

así como los dependientes de los funcionarios públicos) no es comparable. En el ámbito federal, los funcionarios públicos están obligados a proporcionar información financiera y no financiera en un grado comparable al de diferentes países de la OCDE (véase el Recuadro 3.8). Por tanto, Nuevo León necesita revisar el contenido de su formulario de declaración y utilizar el federal aprobado desde julio de 2017, para quienes todavía no completan su declaración patrimonial. También podría monitorearse la versión definitiva de los tres formatos de declaración (situación patrimonial, fiscal y de intereses) cuando sean expedidos por el Comité Coordinador del SNAC y podrían hacerse públicos, en cierta medida, en la Plataforma Digital del SNAC conforme a las leyes nacionales de transparencia y privacidad.

### Recuadro 3.8. Divulgaciones financieras y no financieras comunes en los países de la OCDE

En general, en los países miembros y asociados de la OCDE deben divulgarse los siguientes tipos de información:

#### *Intereses financieros*

La notificación de intereses financieros puede permitir monitorear la acumulación de riqueza a lo largo del tiempo y detectar el enriquecimiento ilícito. La información financiera también ayuda a identificar los conflictos de interés.

**Ingresos:** a los funcionarios de los países de la OCDE frecuentemente se les solicita que informen el monto de sus ingresos, así como su origen y tipo (es decir, sueldos, honorarios, dividendos, ingresos por venta o arrendamiento de inmuebles, herencia, representación, viajes pagados, etc.). Los requisitos exactos para la notificación de ingresos pueden variar, y además los funcionarios públicos solo pueden estar obligados a informar sus ingresos por encima de un determinado límite. La razón fundamental de divulgar los ingresos es señalar las posibles fuentes de influencia indebida (es decir, como un empleo externo) y vigilar los aumentos en los ingresos que podrían provenir del enriquecimiento ilícito. En los países donde los sueldos de los funcionarios públicos son bajos, esto es un motivo de preocupación especial.

**Regalos:** los regalos pueden considerarse un tipo de ingresos o bienes; sin embargo, como en general valen menos, muchos países solo exigen que se notifiquen los regalos que superen un determinado nivel de valor.

**Bienes:** una amplia variedad de bienes está sujeta a declaración en todos los países de la OCDE, incluso ahorros, participación accionaria y otros valores, inmuebles, bienes raíces, ahorros, vehículos/ embarcaciones, antigüedades valiosas y arte, entre otros. La notificación de bienes permite comparar con los ingresos para evaluar si los cambios en la riqueza deben declararse como ingreso legítimo. Sin embargo, notificar con exactitud el valor de los bienes puede ser una dificultad en algunas circunstancias y difícil de validar. Además, algunos países hacen una distinción entre los bienes en propiedad y los que están en uso (es decir, como una casa o alojamiento que se ha prestado, pero no se posee).

**Otros intereses financieros:** aparte de los ingresos, regalos y bienes, otros intereses financieros que deben declararse son a menudo deudas, préstamos, garantías, seguros, acuerdos que pueden generar ingresos futuros y planes de pensiones. Cuando esos intereses tienen un valor importante, pueden inducir potencialmente conflictos de interés.

*Intereses no financieros*

Los intereses no financieros quizá no contribuyen a monitorear el enriquecimiento ilícito, pero también pueden provocar conflictos de interés. Muchos países solicitan la divulgación de:

**Empleo anterior:** las relaciones o información adquiridas en un empleo anterior podrían influir indebidamente en los funcionarios públicos en su puesto actual. Si la empresa anterior de un funcionario participa en una licitación de compras públicas en la que el funcionario público tiene voz en el proceso, ese empleo anterior podría crear un conflicto de interés.

**Puestos actuales no remunerados:** ser miembro en una junta de consejo o fundación, o miembro activo en actividades de partidos políticos podría afectar de manera similar las obligaciones de los funcionarios públicos. Incluso el trabajo voluntario podría considerarse que influye en las obligaciones en ciertas situaciones.

*Fuente:* (OCDE, 2011<sup>[13]</sup>).

El actual nivel de transparencia limita la divulgación pública de las declaraciones patrimoniales, pues en el nivel federal solo están disponibles con el consentimiento del funcionario público o mediante requerimiento judicial (Artículo 118 de la LRSPEMNL). Ninguna declaración patrimonial está disponible en Declaranet; es decir, ningún funcionario público ha dado su autorización para que sean públicas. Los ciudadanos podrían percibir esto como una falta de transparencia, teniendo en cuenta la alta percepción de corrupción denunciada en el estado. Nótese que el formato aprobado por el Comité Coordinador del SNAC sigue permitiendo que los funcionarios públicos puedan elegir entre negarse a poner su declaración patrimonial a disposición del público o autorizar su publicación parcial. El Comité Coordinador del SEANL podría considerar esto y otorgar acceso a un resumen de la información divulgada, dando acceso al contenido completo pero con ciertas condiciones para su consulta. En su defecto, podría proporcionar acceso en línea a la totalidad o parte de la información en las divulgaciones presentadas, o hasta diferentes combinaciones de estas y otras opciones, como es la práctica internacional actual (OECD and The World Bank, 2017<sup>[14]</sup>).

Nuevo León también necesita garantizar que la plataforma digital para almacenar la información pública se actualice y sea compatible con la del nivel federal, al obtener autorización de los proveedores para la licencia de esta plataforma digital. Al estudiar la accesibilidad de esta información, Nuevo León podría pensar en facilitar la consulta de estas declaraciones.

### ***3.3.3. La gestión de las declaraciones podría encomendarse a un equipo bien dotado de personal en la Unidad de Ética propuesta que garantice la implementación y monitoreo del sistema de declaraciones.***

La Dirección Jurídica de la Contraloría gestiona las declaraciones y trabaja activamente para garantizar que todos los funcionarios públicos cumplan con este requisito, a pesar de la limitada capacidad para hacerlo. Solo dos funcionarios asisten para completar la declaración patrimonial. Aunque las instrucciones están en Internet, el cumplimiento total de las obligaciones pertinentes requiere capacitación y sesiones informativas.

La experiencia internacional muestra que gestionar el sistema de declaraciones patrimoniales no siempre requiere mucho personal: lo determinan las tareas asignadas, el volumen de declaraciones y la tecnología disponible. Ante las actuales restricciones



presupuestarias, Nuevo León podría considerar que apoyen los “agentes del cambio” (véase la Sección 3.5), sobre todo cuando aumenten las declaraciones públicas. También podrían informar a los funcionarios públicos sobre sus obligaciones de divulgación y la posible sanción en caso de incumplimiento. Sin embargo, en el largo plazo será necesario contratar profesionales especializados (por ejemplo, contabilidad forense, y capacitación legal y de investigación) para que trabajen tiempo completo en la Unidad de Ética propuesta. Sus tareas incluirán monitorear las declaraciones de los funcionarios públicos, y resolver los conflictos de interés actuales, evidentes y potenciales.

La Constitución de Nuevo León (Artículo 105) y la Ley General de Responsabilidades Administrativas estipulan que, además de la declaración patrimonial, se espera que los funcionarios públicos presenten otras dos declaraciones: de intereses y fiscal. Esto aumentará el volumen de divulgaciones que se manejen cada año. Aunque este nuevo requisito aún no está vigente del todo en el ámbito federal, Nuevo León se beneficiará al trabajar estrechamente con la Secretaría de la Función Pública en la elaboración de su estrategia para las declaraciones.

La nueva Unidad de Ética propuesta podría ser la responsable de gestionar la declaración patrimonial, así como las otras dos declaraciones citadas. Esto exigirá reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública para que la Dirección Jurídica delegue esta responsabilidad a la nueva Unidad de Ética propuesta. Se podría transferir a los dos funcionarios públicos que actualmente trabajan en la declaración patrimonial a la Unidad de Ética, considerando la experiencia que han adquirido.

En la actualidad, la obligación de presentar la declaración patrimonial no se ha cumplido oportunamente. Esto ha aumentado la carga de trabajo actual de la Dirección Jurídica, que también garantiza el cumplimiento de la obligación de presentar las otras dos declaraciones. En octubre de 2016, la Dirección Jurídica realizó un ejercicio entre los funcionarios públicos que habían presentado su declaración patrimonial durante ese periodo para informales sobre la obligación legal de presentar las otras dos declaraciones. La meta fue trazar una estrategia para implementar el nuevo requisito en todas las instituciones públicas. Según la dirección, el ejercicio tuvo una respuesta positiva. Sin embargo, como fue voluntario, no se recabaron datos sobre el número de funcionarios que participaron ni de las dificultades que enfrentaron.

Para gestionar exitosamente las tres declaraciones, Nuevo León necesita rediseñar su estrategia de comunicación y garantizar que los funcionarios públicos no solo conozcan esta obligación, sino que también distingan claramente entre el requisito de completar las declaraciones y las políticas de conflictos de interés. Los funcionarios públicos deben entender que las declaraciones patrimoniales y de intereses son solo herramientas que pueden prevenir y gestionar los casos de conflictos de interés cuando se presentan. Podría aclararse que existe una distinción entre la declaración de información financiera y no financiera que podría constituir un conflicto de interés (real o evidente). Esas situaciones podrían causar un posible conflicto de intereses en el futuro, y debe recalarse que la información divulgada solo será útil si es veraz y exacta.

Es necesario que Nuevo León también insista en que deben evitarse los errores para permitir la verificación eficaz de la evolución patrimonial, y así asegurar que no surjan preocupaciones sobre su integridad o la integridad de sus instituciones. Las campañas para concientizar a los funcionarios públicos deben transmitir la comprensión común de qué constituye un conflicto de interés y cómo manejar esa situación cuando se presente. También podrían ofrecer instrucciones que muestren cómo completar las declaraciones, expedir directrices detalladas, con una sección de preguntas frecuentes; así como dar

ejemplos de formularios en blanco, en Internet, los medios de comunicación y mediante líneas telefónicas directas, etcétera.

Las políticas de integridad vigentes en Nuevo León podrían incluir multas en caso de no presentar la declaración patrimonial en los plazos fijados (Artículo 57 de la LRSPEMNL). Nuevo León debe replantearse su estrategia, pues la LGRA estipula que no presentar esas declaraciones constituirá una falta grave, que investigarán los órganos internos de control. Desde 2015, Nuevo León ha impuesto un total de 47 multas por no presentar oportunamente la declaración patrimonial, pero estas no se aplicaron, según lo dispuesto en el Artículo 74 de la LRSPEMNL. Solo se pagó 50% de las multas impuestas a la Dirección de Recaudación de la Secretaría de Finanzas, que es la responsable de recaudar los ingresos. El análisis de la exención del pago es responsabilidad de la Dirección Jurídica. Aunque las multas han demostrado su eficacia en países como Canadá y Francia, donde se han impuesto a altos funcionarios por no presentar sus declaraciones, Nuevo León no parece considerar que las multas sean un mecanismo eficaz ni ha instituido un verdadero monitoreo de los plazos.

### ***3.3.4. Nuevo León debe establecer una estrategia eficaz para cumplir con el requisito de verificar la información mediante acuerdos con las instituciones fiscales y financieras previstas en el Sistema Nacional Anticorrupción.***

La experiencia internacional ha demostrado que, si los declarantes saben que alguien revisará el contenido de su declaración, es más probable que cumplan con los requisitos de divulgación y se cercioren de incluir información pertinente (OECD and The World Bank, 2017<sup>[14]</sup>). Además, si las declaraciones se utilizan para monitorear la evolución en la riqueza no explicada en vez de los conflictos de interés, como es el caso con el SNAC y el SEANL, la revisión puede detectar errores involuntarios al presentar la declaración, y disuadir a los declarantes de omitir información deliberadamente o anotar aseveraciones falsas. Sin embargo, verificar el contenido de todas las declaraciones presentadas no siempre es un método factible. Los países optan por diferentes estrategias y utilizan la tecnología para verificar y auditar la declaración patrimonial (véase el Cuadro 3.4). Esto también permite la validación automática del recibo de las declaraciones, la triangulación con otras bases de datos y la notificación automática de alertas que identifiquen errores, información faltante y cambios en los bienes, ingresos y situación personal, etcétera.

**Cuadro 3.4. Tipos de verificación de las declaraciones patrimoniales e intereses**

Tipo de control de verificación	Descripción
Verificación básica /preliminar	Supervisa si las declaraciones están completas o hay errores obvios (es decir, valores numéricos asentados, direcciones válidas, etc.)
Verificación simple	Revisa la uniformidad lógica de la información proporcionada en los formularios de declaración (es decir, comprobaciones aritméticas, revisiones de años anteriores o modificaciones, y si los ingresos declarados justifican los bienes). Las verificaciones simples pueden descubrir conflictos de interés posibles o reales y dar lugar a auditorías
Verificación de auditoría	Esta etapa más avanzada de la verificación puede no solo comprobar la información de declaraciones anteriores, sino que también las compara con fuentes de datos "externos" de instituciones financieras o de otras instituciones públicas. Un auditor puede validar la existencia / valor de los bienes; evaluar el estilo de vida, y solicitar pruebas y testimonios de funcionarios públicos y otros

Fuente: (OCDE, 2017<sup>[3]</sup>).

Nuevo León ha empezado a verificar el contenido y seriedad de la información presentada por los funcionarios en su declaración patrimonial en forma aleatoria. Según la Contraloría, este ejercicio ha demostrado a la fecha que la información presentada por los funcionarios públicos en términos generales es exacta. Conforme aumente el volumen de declaraciones recibidas en los próximos meses, la Contraloría podría definir mecanismos adecuados para revisar en forma aleatoria el contenido y exactitud de las declaraciones presentadas, y detectar de manera efectiva el enriquecimiento y los conflictos de interés. También podría decidir que las declaraciones presentadas por funcionarios públicos que ocupan cargos de alto riesgo en el gobierno se sujeten de manera sistemática a verificaciones y auditorías. Esto también podría aplicarse a quienes trabajan en organizaciones del sector público donde se han denunciado innumerables violaciones a las reglas de integridad. Asimismo, cabría evaluar las expectativas que tienen sobre el mecanismo de divulgación. Este enfoque de riesgos para verificar y auditar las declaraciones podría también considerar la utilización de otros medios. Estos podrían incluir la inspección de alertas relacionadas con variaciones de ingresos, bienes, etc., verificar quejas o información presentada en los medios y garantizar convenios de cooperación sólidos y eficaces con instituciones financieras y otras dependencias que resguardan la integridad (Artículo 9, Cláusula XV, de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León). Para que los resultados de estas verificaciones y auditorías periódicas sean eficaces, es necesario complementarlos con una amenaza creíble de sanciones. Esto podría ser un factor disuasivo contra el enriquecimiento ilícito y los conflictos de interés (OCDE, 2017<sup>[4]</sup>).

***3.3.5. A fin de reforzar la aplicación de las políticas de integridad, Nuevo León podría atender las áreas de riesgo trabajando estrechamente con la Secretaría de la Función Pública para adoptar políticas claras que comuniquen las nuevas reglas a los funcionarios públicos.***

Además de identificar los puestos y situaciones de alto riesgo que podrían generar conflictos de interés atribuibles a mantener bienes o asuntos familiares, comerciales y personales, los países han considerado incluir en su sistema de integridad otros casos que pueden generar conflictos de interés, como los regalos y el empleo después de concluida la relación laboral en la administración pública.

Los regalos son un tema delicado que pueden generar conflictos de interés independientemente de su valor. Pueden afectar la objetividad de los funcionarios públicos y la integridad de su organización. Por tanto, se ha considerado importante establecer reglas para tratar en forma adecuada una relación real o supuesta entre quien da un regalo y el que lo recibe. La mayoría de los códigos de ética o leyes hacen referencia a este problema. En Nuevo León, esto está reglamentado en los artículos 131 al 135 de la LRSPEMNL, que incluye reglas sobre aceptación de regalos, divulgación y posterior confiscación; y debe reformarse para que refleje las normas vigentes actuales en la LGRA (Recuadro 3.9).

### Recuadro 3.9. Disposiciones legales vigentes sobre regalos en Nuevo León

Los funcionarios públicos tienen prohibido recibir regalos que procedan de un mismo origen, durante un año, cuyo valor exceda 200 veces el salario mínimo vigente al momento de su recepción (Artículo 50, Cláusula XV, LRSPEMNL). Los funcionarios públicos deben notificar los regalos que no rebasen ese valor en la declaración patrimonial anual que deben presentar (Artículo 131). Los regalos superiores al límite señalado deben entregarse a los órganos internos de control en un plazo no mayor a cinco días a partir de la fecha en que se recibieron. Posteriormente, está previsto que los órganos internos de control entreguen los regalos a las secretarías, entidades y otros organismos, según su naturaleza, y se lleve un registro de los regalos confiscados y entregados. El incumplimiento de estas dos reglas podría considerarse cohecho y será sancionado conforme al código penal (Artículo 133).

La actual política de regalos en Nuevo León cumple en cierta medida con las directrices propuestas que publicó la OCDE sobre regalos. Incluye reglas más transparentes, pero debe revisarse ya que el Artículo 7, Cláusula II, y los artículos 40, 52 y 66 de la LGRA entran en vigor en julio de 2017. La LRSPEMNL incluye reglas específicas sobre los regalos recibidos a nivel municipal y los mecanismos para confiscar los regalos recibidos, según su naturaleza.

Aunque la LRSPEMNL estipula que los regalos acumulados recibidos de un mismo origen deben notificarse públicamente en las declaraciones patrimoniales anuales, esta disposición debe enmendarse para reflejar las reglas previstas en la LGRA, ya que aceptar o intentar aceptar un regalo de una persona es equiparable a cohecho.

*Fuente:* Autor, basado en la LRSPEMNL.

Las entrevistas con funcionarios públicos sugieren que los regalos se consideran una práctica normal, y en algunos casos se ofrecen en secreto o se envían a los funcionarios públicos directamente a sus oficinas. Al parecer, esto es habitual —por ejemplo— en el proceso de contratación pública. Al preguntar a los funcionarios públicos sobre la corrección de esta práctica, contestaron que consideraban que les dan esos regalos por la relación personal que tienen con el donante más que por ocupar un puesto en la administración pública y estar obligados a cumplir con un deber o función que pudiese favorecer los intereses personales del donante. Por tanto, los funcionarios públicos no pueden determinar si al aceptar regalos incurren en un conflicto de interés. Su análisis se centra más en el valor del regalo que en la influencia que puede tener en su trabajo cotidiano el aceptarlo, o en la decisión que podrían estar obligados a tomar, o incluso en el perjuicio que recibir el regalo podría causar a su organización. Además, si bien la LRSPEMNL tiene mecanismos detallados para reportar y confiscar los regalos que excedan un determinado límite, las reglas todavía no se ponen en práctica. Las entrevistas con los funcionarios públicos también revelaron que sus superiores no los desalientan directamente para evitar esta práctica. En cambio, les ordenan entregar los regalos recibidos en navidad, una época en que aumenta su número, a una organización sin fines de lucro. Los funcionarios públicos también señalaron que no sabían lo que sucede durante el resto del año, ni si la recepción de regalos se reporta o no. Sin embargo, la LRSPEMNL advierte que no reportar esos regalos en la declaración patrimonial anual podría considerarse cohecho.

Teniendo en cuenta que la LGRA prohíbe estrictamente aceptar beneficios, una definición muy amplia, Nuevo León podría adoptar una estrategia explícita, incluso una campaña proactiva que utilice las directrices internas y las redes sociales para comunicar las nuevas reglas a los funcionarios públicos, el sector privado y los ciudadanos. Nuevo León podría pedir asesoría a la Secretaría de la Función Pública para la gestión adecuada de este problema, pues es un franco desafío para Nuevo León y otros estados mexicanos establecer un límite para la aceptación.

Una segunda área de riesgo en Nuevo León son las reglas sobre los empleos previos y posteriores a la administración pública. El actual gobierno está constituido por personas del sector privado y organizaciones de la sociedad civil, más que de un partido político. Esos funcionarios pueden decidir dejar su puesto antes de concluir su mandato para buscar otras oportunidades, después de trabajar brevemente en el servicio público. Eso sucedió con ciertos funcionarios de alto rango que ocupaban puestos después de las elecciones, pero que ya se han ido. Los cambios introducidos en la LGRA ahora incluyen ofertas de empleo, además de las estrictas disposiciones que rigen la aceptación de los beneficios no incluidos en la remuneración de los funcionarios públicos, y que se ofrecen debido a su función gubernamental.

Los conflictos de interés por el empleo posterior a la administración pública atañen a dos áreas de riesgo importantes: una tiene que ver con las interacciones entre el sector público y el privado, y la otra, con los altos funcionarios públicos, incluso con responsables de la toma de decisiones, como secretarios y miembros de la legislatura. Los asesores políticos, servidores públicos de alto rango y directores generales y gerentes de empresas estatales también están sujetos a prohibiciones y restricciones aplicables al periodo posterior a la separación del servicio (OCDE, 2010<sub>[10]</sub>). Los países de la OCDE adoptaron periodos de tregua laboral de uno o dos años que aplicarían en estas circunstancias, aunque una prohibición tan estricta puede tener un efecto negativo sobre la capacidad del gobierno para atraer a personas con experiencia del sector privado.

En Nuevo León, las políticas de integridad actuales no contemplan el empleo previo a la administración pública. Esto también podría revisarse, considerando el efecto que tendría en los funcionarios públicos para cumplir con sus obligaciones de manera imparcial. El Comité Coordinador podría considerar esto al determinar las reglas de integridad que se aplicarán en el contexto del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León. El conflicto de interés por los empleos previos y posteriores a la administración pública es en sí mismo un área de riesgo de creciente importancia en el amplio campo del conflicto de intereses, que debe gestionarse basado en sus propios riesgos (OCDE, 2010<sub>[10]</sub>). Las directrices para saber si es adecuado aceptar una oferta e indicar dónde podrían buscar asesoría confidencial los funcionarios públicos también podrían ser útiles para asegurar la aplicación de esta regla.

### 3.4. Ampliar las iniciativas para crear una cultura de integridad en la administración pública y promover el cambio de comportamiento

#### *3.4.1. Nuevo León podría ampliar proporcionalmente sus actividades de concientización y capacitación para inculcar una cultura de integridad y transparencia en la toma de decisiones públicas.*

Además de códigos de ética, leyes y manuales, los países de la OCDE aplican estrategias complementarias para crear consenso entre los servidores públicos y que hagan suyas las reglas de integridad. Entre ellas cabe mencionar las siguientes:

- difusión de las reglas o directrices cuando un funcionario público asume su cargo;
- actualizaciones proactivas sobre los cambios en el sistema de integridad pública;
- publicación en línea de las políticas de ética pública o en la Intranet de la organización;
- recordatorios periódicos sobre las políticas de integridad pública;
- capacitación;
- orientación y ayuda continuas, y
- una línea de asesoría o servicio de asistencia donde los funcionarios públicos puedan recibir orientación sobre los requisitos para presentar las declaraciones o gestionar los conflictos de interés (OCDE, 2014<sup>[8]</sup>).

Nuevo León ha empezado una estrategia de concientización para promover el Código de Ética en la administración pública central y las entidades gubernamentales. Los enlaces de cada secretaría que contribuyeron a redactar el Código de Ética apoyaron esta estrategia al intercambiar experiencias y aprovechar las lecciones aprendidas en las sesiones para crear conciencia entre los funcionarios públicos en sus secretarías. También están trabajando en una competencia entre secretarías sobre prácticas ejemplares para cada uno de los siete principios del Código de Ética. Esto puede ayudar a difundir las reglas y alentar la participación activa de los funcionarios públicos en el proceso de aprendizaje. Entre tanto, la Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública del Estado de Nuevo León ha diseñado publicaciones para Facebook y carteles que explican el contenido del Código de Ética.

Aunque Nuevo León se ha esforzado mucho para crear conciencia entre sus funcionarios públicos, se podrían considerar otras medidas en vista de los riesgos asociados a los puestos de ciertos funcionarios y la naturaleza de sus organizaciones. Nuevo León podría empezar a utilizar estas actividades como una oportunidad para entender las dificultades que enfrentan estas organizaciones y alentar a los funcionarios públicos a que comenten y compartan sus opiniones.

Además de estas iniciativas de información pública, la Contraloría también suscribió un acuerdo con la Secretaría de la Función Pública, el Acuerdo de coordinación para 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”. Este acuerdo plantea dos objetivos principales para combatir la corrupción:

- profesionalizar a los funcionarios públicos que supervisan las actividades del sector público, evalúan y modernizan los programas de capacitación, proyectos y

acciones realizados con recursos federales, para asegurar la introducción, fortalecimiento y consolidación de los principios éticos, la vocación y la calidad en el servicio público, y

- establecer indicadores de objetivos clave para determinar el avance e identificar medidas efectivas para combatir la corrupción en la administración pública haciendo partícipes a organizaciones, instituciones profesionales y organizaciones de la sociedad civil en evaluaciones sobre la eficacia de las medidas y acciones instrumentadas para combatir la corrupción.

Para lograr el primer objetivo se estableció una estrategia de tres etapas con el fin de que los funcionarios públicos conozcan más el sistema de integridad, consoliden sus conocimientos y ayuden a aplicarlo en toda la administración central.

El objetivo de la primera etapa de esta estrategia, sensibilización, fue capacitar a 500 funcionarios públicos en las 83 entidades del gobierno de Nuevo León. Se les identificó como “agentes del cambio” (instructores), y su principal responsabilidad fue enseñar lo que aprendieron en las sesiones de capacitación sobre la Cultura de la Legalidad y el Combate a la Corrupción. Su tarea es capacitar a los funcionarios públicos de sus organizaciones en un taller de medio día. Entre octubre de 2016 y diciembre de 2017 capacitaron a 13 000 de 40 000 funcionarios públicos de 35 entidades gubernamentales. Nuevo León podría tener presente que la capacitación en ética debe alentar a los funcionarios públicos a que planteen dudas éticas y que los directivos lo consideren parte integral de su trabajo cotidiano (Gilman, 2005<sup>[15]</sup>). Esa capacitación en ética debe adaptarse para cada organización pública o funcionarios o grupos específicos. Debe ser interactiva, estar dirigida por la administración, abordar los requisitos legales, así como las reglas y valores; basarse en escenarios reales que se vinculen con las actividades de la institución o grupo de funcionarios públicos, y que sea pertinente para la organización pública o el grupo de funcionario a los que se destina.

Aunque al parecer Nuevo León ha integrado varias de estas características en su programa de capacitación para la iniciativa “agentes del cambio”, podría ser provechoso que modifique la estrategia para centrarse en dotar a esos funcionarios públicos de la capacidad de pensar desde una perspectiva ética y aplicar las reglas de integridad en su trabajo cotidiano. A fin de garantizar un verdadero cambio en el comportamiento, la capacitación en ética debe motivar a los funcionarios públicos para que colaboren a crear una cultura de integridad en todo el gobierno. Hay estudios que demuestran que la capacitación en ética no puede considerarse como un ejercicio que se realiza solo una vez. Esa capacitación debe repetirse, pues las personas olvidan lo que han aprendido, las circunstancias quizá cambien, las responsabilidades pueden aumentar o modificarse, y las regulaciones tal vez se enmienden o podrían promulgarse otras nuevas. Por estos motivos, los regímenes de ética más estrictos emprendieron una estrategia que destaca la importancia de que los funcionarios públicos estén expuestos a una capacitación constante (Gilman, 2005<sup>[15]</sup>). Canadá, por ejemplo, instituyó incluso sesiones de capacitación continua para sus funcionarios públicos, desde que se les contrata hasta que dejan sus puestos (Recuadro 3.10).

### Recuadro 3.10. Capacitación “inicial en integridad” para servidores públicos en Canadá

El gobierno canadiense imparte capacitación en integridad a empleados del sector público en la Escuela de Administración Pública de Canadá. La Secretaría del Consejo del Tesoro trabaja en forma estrecha con la institución preparando capacitación sobre valores y ética para los empleados. El curso de orientación para funcionarios públicos sobre valores y ética, parte del plan de estudios obligatorio para los nuevos empleados, se actualizó recientemente. El curso también lo utilizan los ministerios federales para que los empleados existentes hagan un repaso que los ayude a entender sus responsabilidades conforme al Código de Valores y Ética para el Sector Público. Para asegurar que todos los servidores públicos puedan consultarlo, el curso está disponible en línea.

El curso se centra en dar a conocer a los servidores públicos las leyes y políticas pertinentes, como el Código de Valores y Ética para el Sector Público, la Ley sobre Protección de la Divulgación de Servidores Públicos y la Política de Conflicto de Intereses y Empleo Posterior a la Administración Pública. La capacitación abarca cinco módulos sobre dilemas éticos, bienestar en el lugar de trabajo y prevención del acoso. Los servidores públicos no solo aumentan sus conocimientos sobre los sistemas legislativos y normativos pertinentes, sino que también adquieren habilidades para aplicar esos conocimientos como base de sus actividades diarias.

En el curso hay un módulo especial sobre el Código de Valores y Ética para el Sector Público. Eso destaca la importancia de entender los valores fundamentales del sector público federal como un marco conceptual para una toma de decisiones eficaz, legitimar la gobernanza y mantener la confianza ciudadana en la integridad del sector público. El módulo incluye una sección sobre los deberes y obligaciones, explica en detalle las responsabilidades de los empleados, directivos y supervisores, así como de jefes adjuntos y directores ejecutivos. También examina la Obligación de Lealtad con el Gobierno de Canadá, al declarar que debe existir un equilibrio entre la libertad de expresión y la objetividad en el ejercicio de las funciones, ilustrado con un ejemplo de las redes sociales. El módulo termina con dos preguntas planeadas para confirmar que los participantes entendieron el propósito del Código de Valores y Ética del Sector Público y el fundamento para cumplir con sus responsabilidades en el sector público.

Un elemento innovador del curso de capacitación en integridad es el módulo sobre dilemas éticos. Su propósito es garantizar la familiaridad con el Código de Valores y Ética para el Sector Público, e incluye un conjunto de herramientas para fomentar la toma de decisiones ética entre los servidores públicos. El módulo también explica los cinco valores fundamentales en la administración pública canadiense: respetar la democracia, respetar a las personas, integridad, rectoría y excelencia, para inducir a los servidores públicos a pensar en esos valores en sus obligaciones diarias. Se identifican las principales áreas de riesgo para la conducta poco ética, como cohecho, uso indebido de bienes gubernamentales, conflicto de intereses y gestión deficiente de fondos públicos; además, se explican en un lenguaje práctico y fácil de entender. Al plantear preguntas en tres escenarios y pedir a los participantes que elijan valores del sector público que compitan entre sí, el módulo también alienta a los servidores públicos a pensar cómo resolverse los conflictos entre esos valores.

*Fuente:* Secretaría del Consejo del Tesoro, Canadá.



La estrategia de capacitación entró en su segunda etapa, profundización, en junio de 2017. Se instituyó un proceso de educación continua después de celebrar un acuerdo con la Universidad de Monterrey (UDEM). Ese acuerdo busca actualizar el contenido de los cursos de capacitación que ofrecerán los “agentes del cambio”, e introducir e implementar sesiones para el fortalecimiento de las capacidades de modo virtual (en línea). Sin embargo, esto último se centra más en aspectos administrativos, como la eficiencia en el servicio público y el proceso de aprendizaje de los funcionarios públicos basado en su estilo de aprendizaje, todas ellas características importantes para crear un sistema de integridad robusto en el sector público.

La Contraloría podría aprovechar el uso de las sesiones de aprendizaje vía electrónica para volver a diseñar su estrategia de concientización y proponer al Comité Coordinador del SEANL que esta característica se utilice como una nueva forma de aumentar los conocimientos de los funcionarios públicos en materia de ética, y para inculcar una cultura de integridad en los procesos de toma de decisiones, como lo hace Canadá (véase el Recuadro 3.10).

La tercera y última etapa de la estrategia, aplicación, empezó en febrero de 2018. Consiste en garantizar la aplicación de las reglas de integridad en las actividades diarias del gobierno mediante programas piloto. En ellos se capacita a los funcionarios públicos para que identifiquen posibles áreas de riesgo en su entorno laboral que podrían suponer actos de corrupción, proponer medidas disuasorias y también formular indicadores que reflejen el efecto de las medidas preventivas y correctivas. Esta última etapa no se limita a los objetivos tradicionales de las iniciativas de la Secretaría de la Función Pública para capacitar en integridad a las instituciones del sector público federal. Hasta junio de 2018 se había capacitado a 5 000 funcionarios públicos, y el objetivo es que sean 40 000 en junio de 2019. A partir de septiembre de 2018 se capacitará a 50 000 docentes más en el sector educativo.

Para llegar a todas las organizaciones públicas, incluso municipios, Nuevo León podría empezar una campaña de concientización coordinada por la Unidad de Ética propuesta, los Puntos de Contacto para la Integridad (o personas), la Secretaría de la Función Pública y la Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública del Estado de Nuevo León, al intensificar sus actividades de vinculación para involucrar al sector privado, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos. Las campañas de concientización podrían apoyarse con pancartas que muestren los principios y valores del nuevo Código propuesto y los cambios en la LRSPEMNL en un lugar visible, a la entrada de los edificios gubernamentales. Otras medidas podrían incluir enviar un recordatorio de cada valor por mes en el sistema de Intranet. Se podría encuestar a los funcionarios para que opinen sobre la aplicación de las políticas de integridad, y se podrían introducir herramientas prácticas como calendarios del lugar de trabajo con información sobre el combate a la corrupción, incluso la fecha límite para presentar declaraciones patrimoniales, recordatorios de los principios para guiar la conducta de los funcionarios públicos, etcétera.

#### ***3.4.2. Nuevo León podría pensar en mejorar la segunda y tercera etapas de su estrategia de capacitación y concientización aprovechando las investigaciones más recientes en ciencias conductuales.***

La tercera y última etapa de la estrategia de Nuevo León es aplicar las reglas y valores de integridad en el gobierno. Incluye programas piloto de capacitación para que los funcionarios detecten riesgos de corrupción, propongan medidas para combatir la

corrupción y formulen indicadores que reflejen el efecto de las medidas preventivas y correctivas. Sin embargo, tal vez estos esfuerzos no basten para promover una conducta ética y proteger la integridad de sus instituciones.

La táctica convencional para combatir la corrupción se basa en un modelo tradicional de elección racional, en el que las personas maximizan su interés en el proceso de toma de decisiones sustentado en un análisis del costo-beneficio de las alternativas, que normalmente utiliza el método principal-agente-cliente y excluye los aspectos psicológicos (OCDE, 2017<sup>[1]</sup>). Sin embargo, los estudios sugieren que esto no siempre es eficaz. Cierta investigación incluso cuestiona si los costos de los controles y sanciones, la capacitación y otros mecanismos son mayores que los supuestos beneficios (Anechiarico and Jacobs, 1996<sup>[16]</sup>). En los últimos años, pruebas experimentales —tanto de laboratorio como en el terreno— han proporcionado un panorama más completo del comportamiento humano ante incentivos para la corrupción; además, se han creado métodos innovadores y más eficaces para salvaguardar la integridad y combatir la corrupción (Serra and Wantchekon, 2012<sup>[17]</sup>); (Lambsdorff, 2012<sup>[18]</sup>); (Lambsdorff, 2015<sup>[19]</sup>) y (Boehm, Isaza E and Villalba Díaz, 2015<sup>[20]</sup>). Algunos países y organismos internacionales, como la OCDE, han incorporado las ciencias conductuales a sus enfoques de políticas públicas. Las medidas preventivas podrían ser más eficaces si también consideran factores menos tangibles, como expectativas, normas sociales y comunicación de elogios, sentimientos e incentivos no monetarios, además de las sanciones para prevenir las conductas corruptas.

Nuevo León podría incorporar a su estrategia de integridad ideas de las investigaciones en ciencias conductuales y probar medidas en áreas como contratación pública o actividades reguladoras. En estas cabría abordar la dinámica social en una oficina o dirección específica en una de las secretarías o entidades de la administración central, para observar si la integridad se entiende en el grupo seleccionado y cómo reacciona el grupo ante un comportamiento no deseado. Dirigir con el ejemplo es importante en una organización y esos ejercicios podrían mostrar cómo el ejemplo de otras personas que se comportan de manera deshonesta puede influir en la conducta de los demás.

Esos experimentos en Nuevo León no solo deben mencionar a las organizaciones con mayores problemas de integridad sino destacar las historias éticas de éxito para fomentar una dinámica positiva en la institución. Lo “bueno” debe ser más visible que lo “malo” (OCDE, 2017<sup>[2]</sup>). Además, como en la segunda etapa de su estrategia de capacitación se introducirán algunos aspectos administrativos y el efecto en la integridad de las organizaciones públicas, Nuevo León también podría poner en marcha programas piloto para mejorar el ambiente de trabajo. Las investigaciones experimentales muestran que los ambientes limpios y brillantes pueden inhibir las conductas corruptas, al menos en cierta medida, pues aumentan el comportamiento prosocial (Liljenquist, et al, 2010<sup>[21]</sup>).

Nuevo León también podría implementar otras iniciativas para dar a conocer las reglas de integridad en sus organizaciones públicas. En los procesos de toma de decisiones se podrían incluir los llamados “recordatorios morales” para que los servidores públicos no olviden el comportamiento correcto en un contexto específico. Se ha observado que los recordatorios breves sobre la conducta adecuada tienen un efecto medible sobre la probabilidad de un comportamiento engañoso (Ariely, 2012<sup>[22]</sup>) y cuadros 3.11 y 3.12. Por ejemplo, justo antes de que los funcionarios de contratación pública o los gerentes de recursos humanos tomen decisiones cruciales, solicitarles que firmen la declaración “tomaré la siguiente decisión conforme a las normas profesionales y éticas más elevadas” relaciona implícitamente el nombre del funcionario con una conducta ética (OCDE, 2017<sup>[3]</sup>).

### Recuadro 3.11. Recordatorios éticos

Las investigaciones conductuales muestran que se provocan más elecciones éticas al recordar a la gente las normas morales. Esto puede ser un mensaje discreto, como “gracias por su honradez”. Las pistas contextuales en la situación inmediata funcionan como una referencia para una norma subyacente (*cf.* Mazar y Ariely, 2006). Se ha demostrado que en algunos casos un llamado moral de ese tipo es incluso más eficaz que una amenaza. En experimentos de campo, los sujetos pagaron un precio más alto por un periódico (Pruckner y Sausgruber, 2013) y fue más probable que pagaran una deuda (Bursztyn *et al.*, 2016) cuando se les expuso a un recordatorio moral.

Estas conclusiones corresponden al entendimiento de que la mayoría de las personas se consideran individuos morales (Aquino y Reed, 2002). Cuando se recuerdan las normas morales, ajustan sus acciones en consecuencia para reducir la disonancia entre el autoconcepto y la conducta. Muchos actos de engaño menores son de hecho también actos de autoengaño. Reducir esa conducta puede lograrse no solo al aumentar el castigo externo, sino la prominencia de la moralidad intrínseca.

*Fuente:* (Aquino and Reed, 2002<sup>[23]</sup>); (Bursztyn et al., 2016<sup>[24]</sup>); (Mazar and Ariely, 2006<sup>[25]</sup>) y (Pruckner and Sausgruber, 2013<sup>[26]</sup>).

### Recuadro 3.12. Cómo medir el engaño

El engaño puede medirse con diseños experimentales (*v.gr.* Ariely, 2012, o Fischbacher y Föllmi-Heusi, 2012). Antes de instrumentar o reformar políticas de integridad innovadoras cuyo propósito sea reducir la conducta deshonestas, un país podría aplicar esos diseños experimentales para medir el “punto de referencia del engaño” en una organización o grupo.

Por un lado, los experimentos podrían informar al país si hay áreas donde el engaño es más común que en otras y, por consiguiente, centrar las políticas en esas áreas. Por el otro, el punto de referencia ofrecería un indicador concreto que mide si las políticas probadas en forma experimental tuvieron el efecto deseado antes de considerar ampliarlas.

*Fuente:* (Ariely, 2012<sup>[22]</sup>); (Fischbacher, U. and F. Föllmi-Heusi, 2012<sup>[27]</sup>).

Por último, para poner a prueba, evaluar y afinar esos mecanismos se recomienda un diseño riguroso y una evaluación de impacto que observe un procedimiento cuidadosamente diseñado desde el principio, proporcionando orientación para la asignación aleatoria y la identificación de los indicadores adecuados, según sea necesario. Esas evaluaciones de impacto no tienen por qué ser caras y pueden realizarse fácilmente. Nuevo León podría considerar el trabajo del Equipo de Percepciones sobre la Conducta del Reino Unido (Recuadro 3.13), que describe los pasos necesarios para presentar estudios comparativos con distribución aleatoria.

### **Recuadro 3.13. Metodología del Equipo de Percepciones sobre la Conducta para estudios comparativos con distribución aleatoria**

Los estudios comparativos con distribución aleatoria (RCT), ahora de uso generalizado en la medicina, el desarrollo internacional y los negocios en Internet, deberían utilizarse de manera más exhaustiva en las políticas públicas para posibilitar que los responsables de formular las políticas prueben las intervenciones más eficaces. Según la metodología del Equipo de Percepciones sobre la Conducta, del Reino Unido, se necesitan nueve pasos para comprender mejor qué políticas funcionan y mejorar las intervenciones de política para reflejar qué aprendieron las organizaciones.

#### **Estos son los nueve pasos:**

Paso 1: Identificar dos o más intervenciones de política pública para comparar.

Paso 2: Definir el resultado en el que la política pretende influir.

Paso 3: Elegir la unidad de distribución aleatoria.

Paso 4: Determinar cuántas unidades se necesitan para obtener resultados sólidos.

Paso 5: Asignar cada unidad a una de las intervenciones de política pública mediante un método aleatorio robusto.

Paso 6: Presentar las intervenciones de política pública a los grupos asignados.

Paso 7: Medir los resultados y determinar el impacto de las intervenciones de las políticas públicas.

Paso 8: Adaptar la intervención de las políticas públicas para reflejar las conclusiones.

Paso 9: Volver al paso 1.

Muchos de estos pasos serán conocidos para todo aquel que ponga en marcha una evaluación de políticas públicas bien diseñada, por ejemplo, decidir de antemano el resultado que se busca lograr. Otros son menos conocidos, por ejemplo, asignar aleatoriamente la intervención a grupos de control o intervención.

La Metodología de Percepciones sobre la Conducta considera que el enfoque “probar, aprender, adaptar” tiene potencial para casi todos los aspectos de la política pública. Según esta metodología, probar una intervención significa garantizar que se instituyan medidas sólidas que permitan evaluar la eficacia de la intervención. El aprendizaje consiste en analizar el resultado de la intervención de manera que se identifique lo que funciona y si el efecto es suficiente para ofrecer una buena relación calidad-precio.

Por último, adaptar significa utilizar esos resultados para modificar la intervención (si es necesario) de modo que continuamente se perfeccione la forma en que se diseñan e implementan políticas públicas.

*Fuente:* (Behavioural Insights Team, 2013<sup>[28]</sup>).

### 3.5. Crear capacidad para promover la integridad en las entidades y organizaciones públicas

#### *3.5.1. Nuevo León podría pensar en fortalecer el proceso de contratación y las prácticas de gestión de recursos humanos para promover la integridad en su servicio público.*

La conducta de los recursos humanos de una organización pública puede cambiar directa o indirectamente en función de las políticas adoptadas de ética pública y gestión de conflictos de interés. De hecho, las políticas de recursos humanos podrían ayudar o impedir que se promueva la integridad en la administración pública dependiendo de que exista lealtad al interés público más que a un protector o partido en el gobierno, seguridad contractual, una cultura de orientación al desempeño, buenas remuneraciones o sueldos, orientación y una tónica en la cúpula que contemple una cultura organizacional abierta.

En Nuevo León, la Ley del Servicio Civil del Estado de Nuevo León de 1948, y un Decreto que establece el Estatuto de profesionalización para el servicio público del Estado de Nuevo León, de 2007, intentaron en vano profesionalizar el servicio público instituyendo la gestión por méritos de su fuerza laboral. Este sistema legislativo, que no se implementó del todo, clasificó al personal que trabaja en el servicio público del estado en dos categorías: afiliación sindical (empleados de base) y nombramiento directo (de confianza). La afiliación sindical generalmente se reservaba para el personal técnico y administrativo e implicaba un nivel importante de estabilidad, pero las entrevistas con funcionarios públicos indican que esta categoría de personal fue nombrada por gobiernos anteriores, incluso en el caso de los puestos de mayor rango.

El nuevo gobierno enfrentó una situación difícil después de su elección, pues heredó un déficit presupuestario y una administración pública anticuada e inflada cuyo personal carecía de habilidades para desempeñar sus funciones con eficiencia e integridad. Además, el gobierno estaba compuesto por muchas entidades que acababan de fusionarse o cuyas funciones habían sido asumidas por otras entidades. En este contexto, el nuevo gobierno contrató nuevo personal y utilizó el mecanismo de nombramiento directo para cubrir puestos directivos. Los candidatos seleccionados para contratación o ascensos se enviaron a la Secretaría de Administración, que aplica pruebas psicológicas mediante un sistema de evaluación en línea conocido como AMITAI, para medir el nivel de honradez del candidato, y una prueba psicométrica que consta de selecciones hechas por el candidato para detectar cualquier riesgo de posible falta de honradez o ética (Recuadro 3.14).

**Recuadro 3.14. Prueba de integridad AMITAI que utiliza Nuevo León para reclutar candidatos para puestos en la administración pública**

AMITAI (HRD Global Solutions, Ltd.) es una empresa especializada en elaborar pruebas de integridad en Internet. Se diseñó como el primer paso del proceso de selección, antes de una investigación de antecedentes más costosa. Los clientes califican esta herramienta como una ayuda eficaz para las decisiones de contratación cuando se utiliza con otros métodos de selección y clasificación; curriculum vitae, verificación de referencias, entrevistas, etc. Han establecido normas para la contratación en el sector privado desde el año 2000, distribuido su programa informático desde Canadá hasta Argentina, y aplicado más de dos millones de pruebas. AMITAI ofrece a sus clientes una prueba de 20 minutos de duración en promedio, según los aspectos que deban evaluarse para un puesto determinado, que se adapta a los candidatos considerando su capacidad para leer y entender las preguntas.

AMITAI se basa en una teoría psicológica sólida y en la validación estadística, lo que la convierte en una herramienta excelente para la selección de personal. Es una herramienta que disminuye el robo y la mala conducta de los empleados, así como la rotación, para evitar demandas por contratación negligente, reducir despidos por causa justificada y los costos respectivos, incapacidades por enfermedad y las indemnizaciones por accidentes laborales. En general, se concibió como ayuda para mejorar el entorno laboral en su totalidad. Difiere de las pruebas de polígrafo y de otras técnicas o herramientas de investigación similares de posibles conductas que implican procesos prolongados, caros y son muy subjetivas.

El gobierno anterior de Nuevo León suscribió un acuerdo con AMITAI, y a finales de 2016, la administración actual decidió utilizar esta prueba para contratar personal.

*Fuente:* Basado en la información disponible en <http://www.amitai.com/en/>.

Conforme a las políticas de recursos humanos actuales en Nuevo León, los candidatos elegidos tienen la obligación de entregar a la Dirección de Recursos Humanos una carta confirmando que nunca han sido sancionados ni inhabilitados, así como un certificado de que no tienen antecedentes penales. También deben suscribir una declaración confirmando que acatarán el Código de Ética. La contratación de una persona inhabilitada está sujeta a sanción disciplinaria, conforme a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León. El titular del Ejecutivo designa los puestos de alto rango del gabinete y deben cumplir con los requisitos específicos estipulados en la legislación pertinente o en la Constitución. Después de su contratación, todos los servidores públicos reciben una capacitación introductoria que imparte el Instituto de Profesionalización.

Nuevo León está haciendo esfuerzos para elaborar un proceso de contratación al seleccionar candidatos que acaten sus nuevas normas de ética. Sin embargo, aún enfrenta dificultades para garantizar de manera adecuada la igualdad de oportunidades de acceso al empleo y asegurar que las personas contratadas sean leales no a quien las contrató sino a la organización para la que trabajan. Las instituciones públicas de Nuevo León necesitan personas profesionales y calificadas profundamente comprometidas con el servicio público para difundir los valores públicos fundamentales y garantizar una buena gobernanza.

El sistema AMITAI es un mecanismo novedoso de selección de aspirantes a puestos del sector público, pero Nuevo León podría agregar filtros para verificar las referencias y los antecedentes civiles y penales de los posibles candidatos, y para garantizar que entienden y acatan principios y valores éticos, como lo hace Australia (Recuadro 3.15).

**Recuadro 3.15. Proceso de contratación de Australia para garantizar la integridad de los servidores públicos**

El proceso de contratación incluye filtros para asegurar que los aspirantes cumplan con los requisitos éticos de la institución. En Australia, un organismo analizó los problemas disciplinarios entre los nuevos empleados después de que habían trabajado 12 meses, e identificó que era necesario gestionar mejor los indicadores de integridad con más anticipación en el proceso de selección.

Por consiguiente, se instituyeron intervenciones en las etapas importantes:

- Se incluyó una encuesta con preguntas y respuestas como parte de la información general para posibles candidatos. En ella se pregunta cómo se sentía la gente respecto de ciertas interacciones y condiciones laborales. A partir de una puntuación indicativa, se alentó a los candidatos a que pasaran a la siguiente etapa, o a analizar el papel con personas que los conocían bien antes de pasar a la siguiente etapa.
- Como parte de la solicitud en línea, a los candidatos se les formularon preguntas de integridad específicas sobre sus antecedentes y experiencia, en temas como autoridad, culturas diversas, gestión financiera, etcétera. Esto proporcionó datos básicos para fines comparativos.
- A los candidatos que aprobaron la fase de evaluación técnica se les solicitó contestar las preguntas de integridad otra vez. Se solicitó a expertos identificar discrepancias o anomalías entre los conjuntos de datos e investigarlos con los aspirantes. La demora entre la aplicación de las preguntas aumentó la validez de los datos.
- Solo a los candidatos que aprobaron la fase técnica y la de integridad se les invitó a entrevistas personales, que incluían una escenificación práctica.

El resultado fue una disminución notable de problemas disciplinarios y un aumento en los porcentajes de retención de los nuevos empleados.

*Fuente:* Datos proporcionados por el Comisionado de Méritos de Australia, junio de 2016.

Nuevo León también podría pensar en redactar una Ley del Servicio Público para crear la capacidad requerida para el personal que trabaja en sus distintas organizaciones. Eso ayudaría a asegurar que se contrate a candidatos profesionales bien calificados y comprometidos con el interés público. Esta ley propuesta ayudaría a implementar el Plan Estratégico para el Estado de Nuevo León 2015-2030, que describe los siete pilares para gestionar el talento de los recursos humanos del estado, y podría asegurar que se aplique el principio de competencia por mérito, uno de los valores esenciales del servicio público contemplado en el Artículo 5 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León. Esta reforma legislativa podría complementarse con una revisión de responsabilidades y sueldos, sobre todo de quienes ocupan puestos delicados. Esa

revisión incluiría a aquellos cuyo mandato es incorporar como prioridad las reglas de integridad en las organizaciones públicas, investigar las posibles transgresiones y castigar las violaciones a las reglas de integridad pública. Los funcionarios públicos que trabajan en esos asuntos deben tener conocimientos especializados para cumplir con el mandato y las obligaciones propias de las iniciativas de integridad, y excelentes condiciones de trabajo, como seguridad laboral y sueldos acordes a la responsabilidad de su labor. La experiencia internacional indica que también deberían estar protegidos contra la interferencia política indebida al ejercer sus funciones para asegurar la continuidad, coherencia, uniformidad y objetividad de las decisiones tomadas.

Esta ley propuesta también podría complementarse con otras políticas (véase el Cuadro 3.5) para incluir medidas de integridad específicas en la gestión de recursos humanos. Cabe señalar que es poco probable que las políticas de gestión de recursos humanos sean eficaces si la administración está muy politizada y los servidores públicos son leales ante todo a un protector o partido más que al interés público. Otros impedimentos son una escasa cultura de orientación al desempeño, sueldos y gratificaciones inferiores, un bajo nivel de seguridad contractual, falta de capacitación y profesionalismo, alta rotación de personal y falta de orientación cuando surgen problemas éticos o de conflictos de interés.

**Cuadro 3.5. Incorporar la integridad de manera prioritaria en la gestión de recursos humanos**

Prácticas de GRH	Incorporar la integridad
Planeación de recursos humanos Ingreso	Evaluar los riesgos de integridad en diferentes puestos y planear en consecuencia Comprobación de antecedentes, pruebas de ética, gestión de posibles conflictos de interés a causa del empleo anterior ("puerta giratoria"), elaborar descripciones de puestos teniendo en cuenta aspectos éticos
Desarrollo profesional, capacitación y certificación de habilidades	Capacitación personalizada sobre las políticas de integridad
Evaluación de desempeño	Para directivos: evaluar su gestión de los conflictos de interés o dilemas éticos de los empleados Para empleados: evaluar su observancia y cumplimiento con las políticas de integridad
Despido	Supervisar los posibles conflictos de interés que surjan del siguiente puesto de los empleados (es decir, puerta giratoria)

Fuente: (OCDE, 2017<sup>[31]</sup>).

Por último, para mejorar la integridad en sus organizaciones públicas, Nuevo León podría encomendar a la Secretaría de Administración que coordine la aplicación de estas políticas y prácticas en todo el gobierno.

### ***3.5.2. Nuevo León podría pensar en instituir una política específica para contratar a funcionarios de alto rango y mandos medios.***

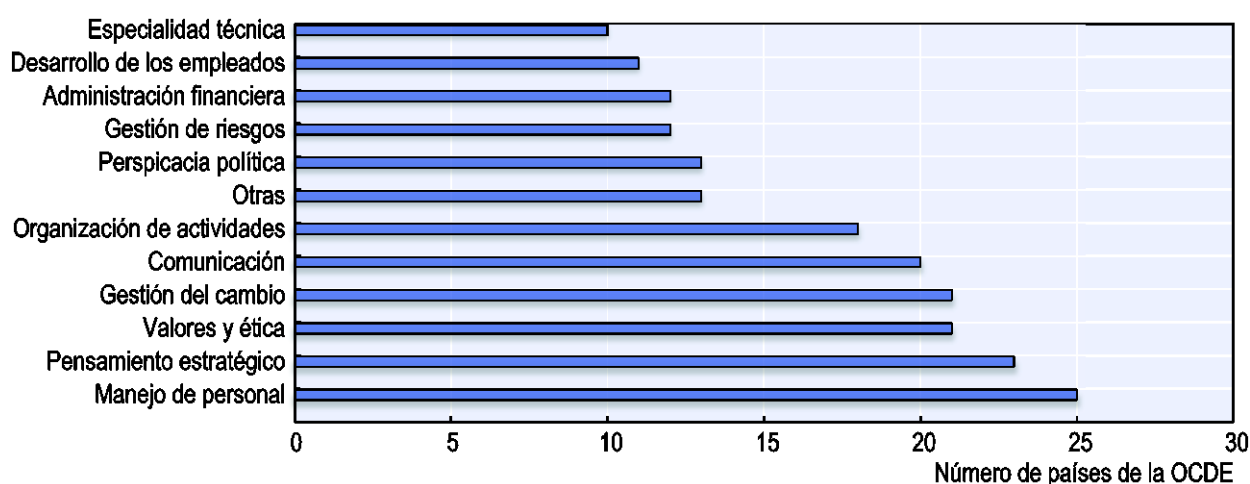
Al aprobar su política de contratación, Nuevo León también podría beneficiarse de un nuevo mecanismo para contratar funcionarios de alto rango y mandos medios comprometidos con la defensa de la integridad en sus organizaciones. Nuevo León debe reconocer el efecto positivo de estos funcionarios en el desempeño, motivación y satisfacción de sus equipos (Orazi, Turrini and Valotti, 2013<sup>[29]</sup>). Establecer una política de contratación para estos funcionarios debe ser una prioridad, y en la evaluación de su



candidatura debe incluirse la ética como uno de los componentes, en vista de la gran influencia que ejercen en la cultura y valores organizacionales.

La experiencia internacional confirma que debe equiparse a los funcionarios públicos de alto rango a fin de que formen y apoyen a sus equipos para lograr los objetivos y la misión de sus instituciones (Van Wart, 2013<sup>[30]</sup>). Para tener éxito, las estrategias de integridad requieren no solo herramientas sino cualidades de liderazgo, en un contexto de creciente complejidad y nuevos desafíos de gobernanza. Estos directivos también deben tener una comprensión adecuada de la gestión de conflictos de interés y ética en un entorno laboral para incorporar de manera prioritaria las prácticas y políticas de integridad (véase la Gráfica 3.5).

**Gráfica 3.5. Competencias prioritarias para contratar y formar funcionarios de alto rango en el sector público en países de la OCDE**



Fuente: (OCDE, 2016<sup>[31]</sup>).

A los mandos medios en Nuevo León se les capacita en persona para revisar cada uno de los siete principios del Código de Ética y analizar las conductas ejemplares y resultados positivos en determinadas secretarías. A esta categoría de funcionarios públicos también se les envía mensajes electrónicos para que internalicen los principios y valores plasmados en el Código de Ética. Los mandos medios y los supervisores también deben comportarse conforme a la conducta identificada de antemano que se relaciona con las competencias que deben poseer para ocupar el cargo y supervisar sus equipos. Este comportamiento se juzga en la evaluación de desempeño de los miembros de sus equipos.

Aunque las políticas y prácticas de Nuevo León coinciden con las prácticas para la gestión de recursos humanos detalladas en el Cuadro 3.5, podrían mejorarse. No mencionan que la contratación de estos funcionarios se basa en el análisis de los riesgos de integridad relacionados con su puesto o su empleo anterior —pues no se han instituido reglas para el empleo previo a la administración pública— y en su experiencia para abordar los posibles conflictos de interés que puedan surgir en su entorno laboral. Sus evaluaciones de desempeño, como están estructuradas en la actualidad, al parecer no mencionan la gestión adecuada de conflictos de interés ni los dilemas éticos de los funcionarios públicos que supervisan, aunque son responsables de manera conjunta con sus subordinados en casos de corrupción.

**3.5.3. Nuevo León podría aprovechar su modelo actual para profesionalizar su fuerza laboral a fin de garantizar que los directivos y contralores internos tengan las habilidades para promover una cultura de integridad.**

El modelo de capacitación de Nuevo León para profesionalizar a sus funcionarios públicos e inculcar una cultura de integridad se centra en la adquisición de cuatro competencias relacionadas con la cultura de la legalidad, liderazgo en los servicios, habilidades dirigidas a resultados e innovar para la transformación. Esto identifica el comportamiento general y específico que deben observar los funcionarios, según su puesto en la administración pública y el nivel de responsabilidad propia de su cargo (Recuadro 3.16).

**Recuadro 3.16. Clasificación de puestos y competencias en el servicio público de Nuevo León para inculcar una cultura de integridad**

Con el fin de profesionalizar y crear capacitación específica para los funcionarios públicos e inculcar una cultura de integridad en la administración pública, Nuevo León diseñó una estrategia para capacitar a sus servidores públicos. Se clasifica a los servidores públicos en tres grupos, por puesto y nivel de autoridad.

Nivel A: Gobernador, secretarios, subsecretarios, directores generales, director de división y puestos equivalentes

Nivel B: Coordinadores, jefes, supervisores y puestos que impliquen supervisar a otros funcionarios públicos

Nivel C: Profesionales, personal técnico y especializado hasta asistentes generales o puestos sin funciones de supervisión

A los tres grupos se les capacita en cuatro competencias: cultura de la legalidad, liderazgo en los servicios, habilidades dirigidas a resultados e innovar para la transformación. El nivel del puesto que detente el servidor público determina el contenido de su capacitación. La estrategia de capacitación para asegurar la comprensión plena de las reglas de ética planteadas en el Código de Ética se basa en el grupo de funcionarios y servidores públicos.

Ejemplo de una estrategia de capacitación sobre el Código de Ética por grupo de servidores públicos:

**Nivel A.** Cada mes se envía uno de los principios planteados en el Código de Ética, por correo electrónico, para reforzar la capacitación recibida y la conducta que se espera en la secretaría dada, después de lo cual se realiza una evaluación.

**Nivel B.** Capacitación presencial, donde los servidores públicos revisan cada principio del Código en forma mensual.

**Nivel C.** Capacitación en persona.

*Fuente:* Información proporcionada por Nuevo León mediante cuestionarios y entrevistas.

El punto fuerte principal de este modelo de capacitación es que está diseñado conforme al puesto, deberes y obligaciones de los funcionarios públicos. Eso garantiza no solo que los funcionarios públicos en puestos directivos rindan cuentas por su conducta y deban defender la integridad en el sector público, sino también que los servidores públicos de menor jerarquía tengan una comprensión común de las reglas de integridad. Sin embargo, Nuevo León necesita preparar capacitación más específica en temas como gestión de riesgos, pues eso dará a los servidores públicos herramientas para identificar los posibles riesgos de corrupción o las violaciones de integridad en su entorno laboral (véase el Capítulo 6. ). También se necesita capacitación específica para quienes atienden cuestiones de integridad, así adquirirán habilidades para detectar, gestionar y resolver los dilemas éticos y conflictos de interés que surjan en su trabajo, y conocimientos concretos para hacer las aclaraciones necesarias a los encargados de investigar las violaciones a la integridad.

Esta capacitación y educación continuas, y un mecanismo eficaz de evaluación de desempeño, pueden orientar la cultura organizacional en el sector público para defender las normas de conducta de los funcionarios públicos e inculcar una cultura de integridad.

#### ***3.5.4. Nuevo León podría crear su programa de evaluación de desempeño e incluir indicadores de ética.***

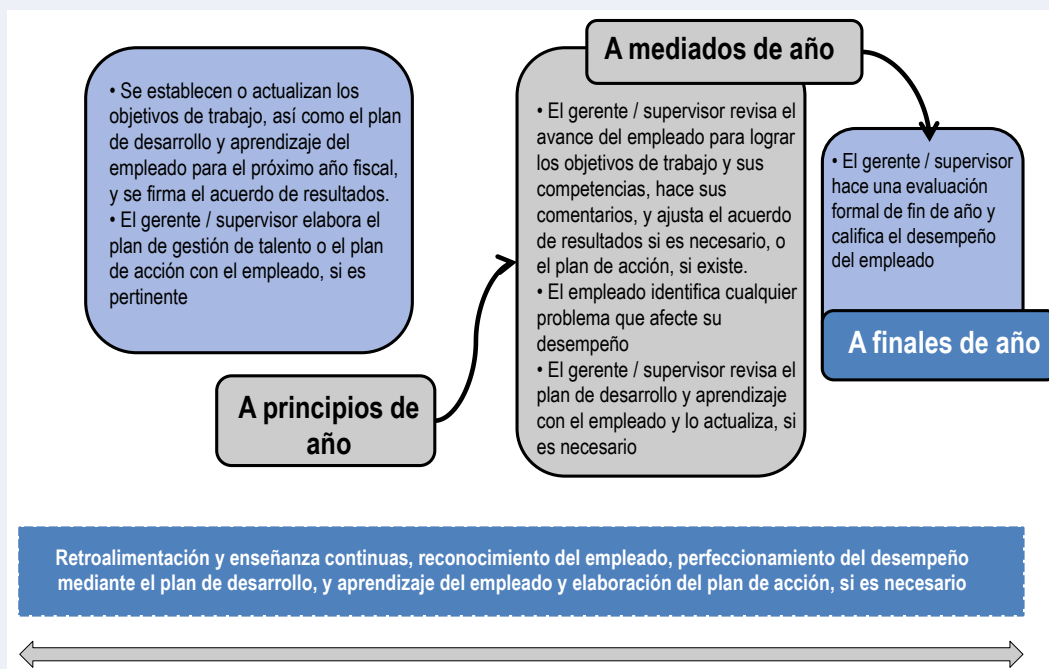
Las evaluaciones de desempeño periódicas entre funcionarios públicos y sus directivos ofrecen la oportunidad de incorporar las políticas de integridad de manera prioritaria. Una cultura de integridad exige no solo establecer la tónica en la cúpula, sino funcionarios que se comprometan a promover el interés público en el ejercicio de sus funciones. Las evaluaciones de desempeño pueden ser un sostén importante para transmitir los valores y expectativas al analizar los objetivos pasados y las metas futuras (OCDE, 2017<sup>[3]</sup>). Las reuniones entre los directivos y su personal pueden plantear problemas de ética incluso antes de evaluar el desempeño pasado, determinar las metas futuras y analizar la distribución de la carga de trabajo en sus equipos. Esta oportunidad puede transformarse en algo más que un ejercicio formal, al abrir canales de comunicación entre los funcionarios de alto rango, directivos y empleados en el servicio público, como en Canadá (Recuadro 3.17).

### Recuadro 3.17. Gestión de desempeño en Canadá como herramienta para la productividad y rendimiento en el servicio público

En 2015, la Secretaría del Consejo del Tesoro de Canadá publicó una nueva estrategia de Gestión de Desempeño para mejorar el rendimiento laboral y la productividad de individuos, equipos y organizaciones. El sector público canadiense respondía a las presiones fiscales y presupuestarias, la creciente demanda de servicios públicos y la necesidad de mayor transparencia al informar sobre la utilización de los recursos del gobierno. Conforme a las directrices publicadas, su ejecución adecuada puede ayudar a infundir y mantener la confianza entre el empleador y el empleado, y crear condiciones que permitan a todos los empleados maximizar sus contribuciones y proporcionar un servicio de talla mundial a los canadienses.

Esta estrategia de Gestión de Desempeño es responsabilidad de los jefes adjuntos o sus delegados, quienes deben garantizar su ejecución uniforme, justa y rigurosa en la administración pública central. El elemento fundamental de la gestión de desempeño es el acuerdo de resultados, que explica de manera detallada las expectativas laborales de cada empleado.

#### Ciclo anual de la gestión del desempeño:



La gestión de desempeño es un proceso continuo que implica planear, desarrollar, enseñar, comentar y evaluar el desempeño de los empleados. Algunos requisitos de la gestión de desempeño tienen fechas específicas:

- a principios del año fiscal, cuando se establecen las expectativas de desempeño;
- a mediados de año, cuando se revisa el rendimiento, y
- a final de año, cuando se evalúan los resultados.

Otros requisitos son continuos y se aplican a las actividades durante todo el año y para empleados en periodo de prueba. Estos incluyen comités de revisión.

*Fuente:* Secretaría del Consejo del Tesoro, “Performance management programme for employees”, disponible en <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/performance-talent-management/performance-management-program-employees.html>.

La evaluación de desempeño también es una oportunidad para que entre directivos y empleados se analicen conflictos de interés y dilemas éticos. Pueden integrarse en la evaluación de las habilidades o calificaciones de los empleados, y utilizarse para elaborar un plan profesional para los servidores públicos.

Nuevo León está elaborando un programa de gestión de desempeño que, si se estructura de manera adecuada, podría coadyuvar a inculcar una cultura de integridad en sus instituciones públicas. Se puede alentar a directivos y personal a que comenten abiertamente cómo ejercer su criterio cuando les informen de situaciones que podrían constituir un conflicto de interés, cómo resolverlas y cómo aprender de las experiencias pasadas. Como ejercicio inicial, Nuevo León creó un modelo de capacitación para asegurar que se definan de manera explícita las cuatro competencias concebidas para una conducta ética; que todos los funcionarios públicos tengan los mismos conocimientos y que conozcan las normas de conducta que se espera de ellos como parte de la administración pública (véase el Recuadro 3.18). Esta herramienta podría servir para crear un programa sólido de evaluación de desempeño que relacione las habilidades y competencias de los empleados con las prioridades estratégicas de sus organizaciones, el trabajo necesario para lograrlas y la forma en que deben comportarse los empleados conforme al marco ético.

### **Recuadro 3.18. Cómo se utilizan los programas de capacitación en Nuevo León para evaluar la actuación ética de los funcionarios públicos**

La Dirección de Recursos Humanos de la Secretaría de Administración está elaborando un programa de evaluación de desempeño para valorar las habilidades y el comportamiento que se espera de cada funcionario público en Nuevo León. Este trabajo está en marcha, y no se ha elaborado ningún perfil de competencias específico para describir el conjunto de habilidades concretas para un puesto, trabajo, grupo ocupacional o comunidad funcional. Tampoco se le ha relacionado directamente con las prioridades estratégicas totales ni con el trabajo necesario para lograrlas.

Para su programa de evaluación de desempeño, Nuevo León redactó un plan estratégico para evaluar los conocimientos de ética de los funcionarios públicos. La meta fue obtener una perspectiva sobre la discrepancia entre su forma de actuar y lo que se espera que hagan. Se elaboró un formato específico para cada una de las cuatro conductas éticas previstas. Con esta modalidad se evaluará la conducta que se espera de todos los funcionarios públicos, sin hacer referencia al puesto que ocupen ni a la conducta específica necesaria de un determinado nivel o puesto. El formato actual que evalúa el nivel de conocimientos sobre el marco jurídico y la cultura institucional (cultura de la legalidad) exige que —como conducta general— los funcionarios públicos de nivel A denuncien las violaciones al marco jurídico y la cultura de la organización. Sin embargo, este requisito no se menciona para las otras dos categorías de funcionarios.

Con base en esta evaluación, la Secretaría de Administración creará un programa de capacitación adecuado para cada funcionario público. Nuevo León incluyó una evaluación exhaustiva tanto de la conducta general como de la específica. Esta consiste en una autoevaluación por parte del servidor público, la evaluación de la conducta de sus superiores y de colegas al mismo nivel que ellos, o ambas. A continuación se describe un ejemplo de las habilidades, conducta evaluada e indicadores para la evaluación de un funcionario público de nivel A.

<b>Competencia:</b> Cultura de la legalidad					
<b>Conducta evaluada:</b> Capacidad para entender, acatar y promover el marco jurídico y la cultura institucional del estado, para crear confianza entre los funcionarios públicos y los ciudadanos.		<b>Siempre</b>	<b>Frecuentemente</b>	<b>A veces</b>	<b>Nunca</b>
<b>Nivel A</b>					
<b>CONDUCTA GENERAL</b>	<b>Dice no a la corrupción:</b> Se comporta conforme al marco jurídico para el servicio público y conoce el procedimiento para denunciar conductas indebidas.				
	<b>Ética:</b> Se comporta conforme a la cultura organizacional del sistema de gobierno estatal.				
	<b>Denuncia:</b> Conoce el procedimiento de denuncia y sabe cómo aplicar sus reglas.				
	<b>Apertura:</b> Está dispuesto a recibir comentarios y aceptar las consecuencias, o ambos, en el caso de errores y/o negligencia en relación con el marco jurídico y la cultura organizacional, y hacer correcciones oportunamente.				
<b>TOTAL</b>					
<b>CONDUCTA ESPECÍFICA</b>	<b>Genera cambios:</b> Promueve y/o reconoce el marco jurídico y la cultura institucional.				
	<b>Agente de cambio:</b> Motiva y da el ejemplo para cumplir con el marco jurídico y observar la cultura institucional.				
	<b>Retroalimentación:</b> Aplica el procedimiento propio de la autoridad del funcionario para sancionar y/o corregir oportunamente a los empleados por las acciones que violen el marco jurídico y la cultura institucional.				
<b>TOTAL</b>					
<b>EVALUACIÓN</b>	<b>GENERAL</b>				
	<b>ESPECÍFICA</b>				
	<b>PROMEDIO</b>				

*Fuente:* Autor, basado en información por la Contraloría y Transparencia Gubernamental.

Nuevo León podría aprovechar esta evaluación de desempeño para establecer indicadores de objetivos clave, enumerarlos y relacionar la evaluación con la misión y metas de sus organizaciones. También podría alinear a las instituciones con su entorno y con todos los objetivos gubernamentales, como se hace en la evaluación de desempeño de los funcionarios públicos en Canadá.

Para inculcar una cultura de integridad en sus organizaciones públicas, Nuevo León podría utilizar los valores fundamentales del sector público planteados en el Código de Ética como base para las habilidades de liderazgo necesarias en los directivos y funcionarios de alto rango para gestionar sus equipos. Estas evaluaciones de desempeño, utilizadas adecuadamente, son herramientas invaluable para transmitir valores y

expectativas, evaluar los objetivos pasados y futuros, identificar a los empleados con talento, detectar los problemas que puedan afectar la cultura organizacional y apoyar las normas de conducta en el lugar de trabajo. El papel decisivo de las evaluaciones de desempeño solo es posible con directivos que estén bien capacitados no solo para tratar con sus equipos sino para resolver los dilemas éticos y conflictos de interés que puedan surgir.

## Propuestas de acción

En octubre de 2016, Nuevo León emprendió una ambiciosa campaña para concientizar al público sobre la integridad que consta de tres etapas: sensibilización, profundización y aplicación. Su propósito es crear conciencia entre todos los servidores públicos sobre el Código de Ética y el sistema de integridad de Nuevo León, al promover su conocimiento y ayudar a llevar a cabo la estrategia en la administración central. Se ha logrado avanzar mediante la aprobación de nuevos instrumentos y la participación de nuevas instancias. Sin embargo, deberá hacerse más para inculcar una cultura de integridad en todo el gobierno. Las siguientes medidas podrían tomarse en cuenta:

### *Fortalecer el marco normativo para la ética pública y los conflictos de interés.*

- En el mediano plazo, el Comité Coordinador del SEANL podría revisar el Código de Ética permitiendo una amplia participación de los interesados. El objetivo debe ser adoptar una sola regulación coherente que aborde la ética pública y los conflictos de interés, y ofrezca normas y orientación a los funcionarios públicos. Después de revisar el Código de Ética, el Comité Coordinador podría garantizar que los valores éticos fundamentales sean compatibles con los valores del sector público que se describen en el marco normativo.
- Desarrollar la capacidad de razonamiento ético de los funcionarios públicos para resolver dilemas éticos y conflictos de interés al integrar como prioridad las medidas de integridad pública en la gestión de recursos humanos.
- Para garantizar la rendición de cuentas, relacionar los valores y principios del Código de Ética modificado con las sanciones correspondientes. Se podría agregar una breve definición explicativa del conflicto de interés y distinguir entre conflictos de interés reales, evidentes y posibles, e imponer las sanciones adecuadas en caso de infracciones.
- Sugerir que la Contraloría y Transparencia Gubernamental realice encuestas de funcionarios públicos para ayudar a implementar el sistema de integridad y determinar los tipos de escenarios y dilemas éticos que suelen repetirse.
- Identificar las áreas de mayor riesgo en el gobierno del estado de Nuevo León para redactar un manual de orientación, basado en riesgos, sobre ética y conflictos de interés para los funcionarios que participen en actividades de alto riesgo, como la contratación pública.
- Alentar a cada secretaría a que elabore códigos institucionales, teniendo presente el contexto específico, las responsabilidades, así como los dilemas éticos y conflictos de interés emblemáticos que enfrentan.

- Crear un mecanismo con el cual divulgar y comunicar públicamente los resultados del sistema disciplinario para dar credibilidad al sistema de integridad en su totalidad. Esto facilitará el aprendizaje continuo de los funcionarios públicos y ayudará a prevenir las conductas corruptas o las violaciones a la integridad. También ayudaría a promover la comprensión de las prácticas y conductas prohibidas entre los funcionarios públicos.
- Analizar las tendencias en el número de sanciones administrativas impuestas y de acciones penales para identificar cualquier dificultad en la aplicación de las políticas de integridad.

***Garantizar el buen uso de las declaraciones fiscales, patrimoniales y de intereses para fortalecer la ejecución eficaz de las políticas de integridad.***

- Crear un sistema de gestión de la información exhaustivo, dinámico, actualizado y homologado para las declaraciones de los servidores públicos (fiscal, patrimonial y de intereses). El propósito de gestionar la información sobre integridad y monitorear la riqueza de los funcionarios públicos debe ser detectar irregularidades en la adquisición o liquidación de activos y resolver los conflictos de interés reales, perceptibles y posibles.
- Reducir el número de funcionarios obligados a presentar estas declaraciones siguiendo un enfoque de riesgos, y asegurarse de que quienes ocupan puestos de riesgo específicos cumplan con esta obligación en los plazos estipulados.
- Poner a disposición del público y permitir la consulta de la información proporcionada por los funcionarios de alto rango en sus declaraciones patrimoniales conforme a la normatividad sobre acceso a la información.
- Pensar en asignar la responsabilidad de gestionar las declaraciones patrimoniales y las otras dos declaraciones a la Unidad de Ética propuesta, lo cual exigiría enmendar la Ley Orgánica de la Administración Pública para que la Dirección Jurídica delegue esa tarea a la nueva Unidad de Ética propuesta.
- En el mediano plazo, más personal podría unirse a la Unidad de Ética para gestionar el sistema de integridad, monitorear la riqueza de los funcionarios públicos y detectar irregularidades en la adquisición o liquidación de activos o al gestionar conflictos de interés.
- Rediseñar la estrategia de comunicación para las políticas de integridad, sobre todo en lo referente a la obligación de presentar las declaraciones fiscales, patrimoniales y de intereses para garantizar que los funcionarios conozcan sus obligaciones y entiendan que las declaraciones patrimoniales y de intereses son herramientas que coadyuvan a gestionar los conflictos de interés cuando se presenten.
- Diseñar una estrategia de verificación y auditoría con diferentes controles para las declaraciones patrimoniales y de intereses que permita la validación automática de las declaraciones presentadas, triangular con otras bases de datos (es decir, registro de la propiedad, sistema tributario), con la notificación automática de alertas que identifiquen errores, información faltante y cambios en los bienes, ingresos y situación personal.



- Adoptar una estrategia basada en riesgos, con apoyo de la Secretaría de la Función Pública, para identificar las áreas de alto riesgo, como regalos y empleos posteriores a la administración pública.

***Ampliar las iniciativas para crear una cultura de integridad en la administración pública y promover el cambio de comportamiento.***

- Evaluar la actual estrategia de concientización sobre integridad para identificar las deficiencias y las áreas de oportunidad en sus tres etapas.
- Ante los resultados de la evaluación, revisar la actual estrategia de concientización sobre integridad al:
  - considerar las características específicas de cada organización pública (misiones, objetivos, planes estratégicos, etc.) y los riesgos relacionados con sus actividades;
  - mejorar la segunda y tercera etapas de la estrategia al tomar en cuenta ideas de las ciencias conductuales y extender las prácticas eficaces;
  - diseñar capacitación en ética dirigida a grupos específicos de funcionarios;
  - preparar escenarios reales de conflictos de interés y dilemas éticos para que los funcionarios públicos los comenten en forma abierta y con libertad, y
  - coordinar una estrategia de comunicación para todos los interesados del sector público, los ciudadanos y el sector privado.
- Incluir recordatorios éticos o morales para reducir la conducta corrupta en el entorno laboral, sobre todo cuando los funcionarios públicos son parte de un proceso decisorio.
- Crear un conjunto de indicadores para monitorear las iniciativas de concientización, adaptándolas a las nuevas dificultades y volver a definir los objetivos cuando sea necesario.
- Asegurarse de que las campañas de concientización lleguen a todas las organizaciones públicas y municipios, con la participación y coordinación de la Unidad de Ética propuesta (Capítulo 1), los Puntos de Contacto para la Integridad (Capítulo 1), la Secretaría de Administración y la Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública del Estado de Nuevo León.
- Organizar y probar proyectos basados en conocimientos de las ciencias conductuales para observar la dinámica de la integridad en una determinada oficina. El propósito debe ser entender mejor cómo reacciona el grupo a la conducta ética no deseada y destacar las historias éticas de éxito.

***Crear capacidad para promover la integridad en las entidades y organizaciones públicas***

- Proponer que se apruebe una nueva Ley del Servicio Público coherente e integrada que incluya las políticas actualizadas que se estipulan en el Estatuto de Profesionalización para el Servicio Público del Estado de Nuevo León. La Ley modificada también podría contemplar políticas de contratación que se basen en el análisis de los riesgos de integridad relacionados con el puesto, las habilidades éticas y las reglas sobre el empleo previo y posterior a la administración pública

para garantizar que las personas contratadas sean leales a la organización y respetuosas del interés público.

- Utilizar filtros de integridad adicionales en las políticas y procedimientos de contratación que incluyan la ética como componente de la evaluación de posibles servidores públicos, y relacionen las competencias con las prioridades estratégicas de las organizaciones del sector público y con el comportamiento ético. Otras medidas de integridad para aplicar en el proceso de contratación, sobre todo para funcionarios de alto rango y mandos medios, podrían incluir la verificación de referencias, el análisis de antecedentes penales y realizar entrevistas de contratación interactivas que pongan a prueba la observancia de principios y valores éticos.
- Impartir capacitación sobre fortalecimiento de las capacidades a funcionarios de alto rango y mandos medios sobre la gestión de riesgos para darles las herramientas con las cuales identificar posibles riesgos de corrupción o violaciones de la integridad en su entorno laboral y organizaciones.
- Elaborar un programa de evaluación de desempeño para funcionarios de alto rango y mandos medios con indicadores de ética objetivos. Este programa también podría relacionar la evaluación con la misión y los objetivos organizacionales, así como con la revisión de que los conflictos de interés y dilemas éticos se gestionen de manera adecuada.

## Bibliografía

- Anechiarico, F. and J. Jacobs (1996), *The pursuit of absolute integrity : How corruption control makes government ineffective*, University of Chicago Press. [16]
- Aquino, K. and A. Reed (2002), “The self-importance of moral identity”, *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol. 83/6, pp. 1423-1440, <http://dx.doi.org/10.1037//0022-3514.83.6.1423>. [23]
- Ariely (2012), *The (honest) truth about dishonesty: How we lie to everyone -especially ourselves*, Harper. [22]
- Behavioural Insights Team (2013), *Test, Learn, Adapt: Developing Public Policy with Randomised Controlled Trials* | *The Behavioural Insights Team*, <https://www.behaviouralinsights.co.uk/publications/test-learn-adapt-developing-public-policy-with-randomised-controlled-trials/>. [28]
- Boehm, F., C. Isaza E and M. Villalba Díaz (2015), “Análisis experimental de la corrupción y de las medidas anticorrupción. ¿Dónde estamos, hacia dónde vamos?”, *OPERA*, Vol. 17/17, p. 105, <http://dx.doi.org/10.18601/16578651.n17.06>. [20]
- Bursztyn, L. et al. (2016), “Moral incentives in credit card debt repayment: Evidence from a field experiment”, *NBER Working Paper*, No. 201611, [http://home.uchicago.edu/~bursztyn/Moral\\_Incentives\\_20161115.pdf](http://home.uchicago.edu/~bursztyn/Moral_Incentives_20161115.pdf). [24]
- Contraloría y Transparencia Gubernamental (s.f.), *Plan Anticorrupción: Acciones y resultados, junio 2017*, <http://www.nl.gob.mx/publicaciones/plan-anticorrupcion-acciones-y-resultados-octubre-2015-junio-2017> (consultado el 20 de julio de 2017). [11]
- Fischbacher, U. and F. Föllmi-Heusi (2012), “Lies in disguise: An experimental study on cheating”, *Research Paper Series*, Thurgau Institute of Economics and Department of Economics No. 40, Universidad de Constanza, Alemania. [27]
- Gilman, S. (2005), *Ethics codes and codes of conduct as tools for promoting an ethical and professional public service: Comparative successes and lessons (prepared for the PREM)*, The World Bank, Washington, DC, <https://www.oecd.org/mena/governance/35521418.pdf>. [15]
- Lambsdorff, J. (2015), “Preventing corruption by promoting trust – insights from behavioral science”, *Passauer Diskussionspapiere*, No. V-69-15, Universidad de Passau, Passau, <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.1.3563.4006>. [19]
- Lambsdorff, J. (2012), “Behavioral and Experimental Economics as a Guidance to Anticorruption”, *Research in Experimental Economics*, Vol. 15, pp. 279-300, [http://dx.doi.org/10.1108/s0193-2306\(2012\)0000015012](http://dx.doi.org/10.1108/s0193-2306(2012)0000015012). [18]
- Liljenquist, et al (2010), “The Smell of Virtue: Clean Scents Promote Reciprocity and Charity”, *Psychological Science*, Vol. 21/3, pp. 381-383. [21]

- Mazar, N. and D. Ariely (2006), “Dishonesty in Everyday Life and Its Policy Implications”, [25]  
*Source Journal of Public Policy & Marketing*, Vol. 25/1, pp. 117-126,  
<http://www.jstor.org/stable/30000530>.
- OCDE (2017), *Estudio de la OCDE sobre integridad en Colombia: Invirtiendo en integridad pública para afianzar la paz y el desarrollo*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264278646-es>. [1]
- OCDE (2017), *Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264271470-es>. [4]
- OCDE (2017), *Estudio de la OCDE sobre integridad en México: Adoptando una postura más firme contra la corrupción*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264280687-es>. [3]
- OCDE (2017), *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública*, [2]  
<http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>.
- OCDE (2016), *Engaging Public Employees for a High-Performing Civil Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264267190-en>. [31]
- OCDE (2015), *Panorama de las Administraciones Públicas 2015*, OECD Publishing, [12]  
Paris/INAP, Madrid, <https://doi.org/10.1787/9789264262072-es>.
- OCDE (2014), *OECD Survey on Managing Conflict of Interest in the Executive Branch and Whistleblower Protection*, <http://www.oecd.org/gov/ethics/2014-survey-managing-conflict-of-interest.pdf> (consultado el 14 de febrero de 2018). [8]
- OCDE (2011), *Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption*, Fighting Corruption in Eastern Europe and Central Asia, OECD Publishing, Paris, [13]  
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264095281-en>.
- OCDE (2010), *Post-Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest*, [10]  
OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264056701-en>.
- OCDE (2009), *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*, [7]  
[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF\(2009\)1](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF(2009)1).
- OCDE (2005), *La gestión de los conflictos de intereses en el servicio público: Líneas directrices de la ocde y experiencias nacionales*, Ministerio de Administraciones Públicas of Spain, [9]  
Madrid, <https://doi.org/10.1787/9788495912220-es>.
- OCDE (2004), “OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service”, in [5]  
*Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264104938-2-en>.

- OECD and The World Bank (2017), “Good practices in asset disclosure systems in G20 countries”, <http://star.worldbank.org/star/publication/public-office-private-interests3http://www.oecd.org/gov/ethics/managingconflictinterestinthepublicservice.htm>. [14]
- Orazi, D., A. Turrini and G. Valotti (2013), “Public sector leadership: New perspectives for research and practice”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 79/3, pp. 486-504, <http://dx.doi.org/10.1177/0020852313489945>. [29]
- Pruckner, G. and R. Sausgruber (2013), “Honesty on the streets: A field study on newspaper purchasing”, *Journal of the European Economic Association*, <http://dx.doi.org/10.1111/jeea.12016>. [26]
- Serra and Wantchekon (2012), “New Advances in Experimental Research on Corruption”, *Research in Experimental Economics*, Vol. 15. [17]
- Treasury Board of Canada (2011), *Values and Ethics Code for the Public Sector*, <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=25049>. [6]
- Van Wart, M. (2013), “Lessons from Leadership Theory and the Contemporary Challenges of Leaders”, *Public Administration Review*, Vol. 73/4, pp. 553-565, <http://dx.doi.org/10.1111/puar.12069>. [30]



## Capítulo 4. Promover una cultura organizacional abierta en Nuevo León

*En este capítulo se consideran los mecanismos instituidos por Nuevo León para asesorar y orientar a los funcionarios públicos cuando enfrenten dudas y dilemas que surjan sobre asuntos de integridad. También se analiza la Ley para Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de Servidores Públicos del Estado de Nuevo León, instrumento especial promulgado en 2013 para alentar los informes de conducta corrupta de los funcionarios públicos. En este capítulo se incluyen recomendaciones para crear una cultura organizacional abierta, así como para mejorar el efecto y la eficacia del marco jurídico existente. Se recomienda que los altos mandos desempeñen un papel más importante para fomentar el diálogo y la comunicación sobre temas relacionados con la integridad. Además, se insta a Nuevo León a que consolide algunos aspectos de su marco jurídico, como proporcionar incentivos importantes y garantizar una protección eficaz en el caso de represalias.*

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.

## 4.1. Introducción

Un elemento fundamental para crear una cultura de integridad en toda organización es apoyar una cultura abierta que estimule el análisis de las dudas y preocupaciones relacionadas con la integridad, y que ofrezca canales adecuados para que sus miembros denuncien las presuntas conductas indebidas sin temor a represalias. La importancia del diálogo y la apertura en el sector público surgen claramente de la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública* (OCDE, 2017<sup>[1]</sup>). Se alienta a los países miembros a crear una cultura en la cual los funcionarios públicos puedan discutir abiertamente los dilemas éticos y temas de integridad asesorados y orientados por los directivos. Mientras tanto, es necesario establecer reglas y procedimientos claros para denunciar y proteger las presuntas violaciones a las normas de integridad, y permitir que quienes las denuncien lo hagan de manera confidencial, si es necesario.

Una cultura organizacional abierta, receptiva a los problemas de integridad, exige combinar medidas que apoyen a los funcionarios públicos en diferentes niveles, como compromiso, credibilidad, confianza, empoderamiento y valor (Berry, 2004<sup>[2]</sup>). Por un lado, las medidas de las instituciones deben alentar a los altos directivos a dar el ejemplo y adoptar una cultura de puertas abiertas que promueva la confianza. Por otro, debe contarse con orientación y protección para facilitar la denuncia de las conductas indebidas, el fraude y la corrupción.

Proteger a los denunciantes es una medida fundamental para apoyar una cultura organizacional abierta, y también para garantizar la rendición de cuentas y exponer casos de fraude o corrupción que de otro modo sería difícil detectar. Los funcionarios públicos, así como los empleados del sector privado, están expuestos diariamente a las prácticas de su institución, y por ende están en una situación privilegiada para percatarse de los abusos y reconocer los actos ilícitos (UNODC, 2015<sup>[3]</sup>). Estos factores hacen que la denuncia sea fundamental para asegurar una cultura organizacional abierta, y también la “línea de defensa suprema para proteger el interés público” (OCDE, 2016<sup>[4]</sup>).

En este capítulo se analizan los mecanismos que Nuevo León ha instituido para promover una cultura organizacional abierta en el sector público, y en qué medida fomentan el análisis y la denuncia de problemas éticos y violaciones de la integridad. Se ofrecen recomendaciones para promover una cultura abierta en la administración pública —sobre todo por parte de los altos mandos de Nuevo León— así como algunas ideas para mejorar el actual marco legislativo estipulado en la Ley para Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de Servidores Públicos del Estado de Nuevo León, promulgada en 2013.

## 4.2. Crear una cultura organizacional abierta

### ***4.2.1. Nuevo León debería definir canales claros para que los funcionarios públicos pidan asesoría y reciban orientación cuando enfrenten dudas y dilemas relacionados con la integridad.***

El primer elemento indispensable para instituir una cultura organizacional abierta en las instituciones gubernamentales es crear las condiciones adecuadas para que los funcionarios públicos hablen libremente sobre dilemas éticos, así como de inquietudes y errores respecto de la integridad pública (OCDE, 2017<sup>[1]</sup>). Esto debe vincularse a medidas más amplias para inculcar una cultura de integridad en el sector público, como se ilustra en el Capítulo 3. , y también a la necesidad de crear profesionales bien capacitados o



unidades especializadas que rindan cuentas y se responsabilicen de implementar y promover políticas de ética y de conflictos de interés.

Las entrevistas realizadas durante la misión de investigación mostraron que los funcionarios públicos de Nuevo León enfrentan un marco normativo fragmentado que puede causarles incertidumbre respecto a la entidad responsable de la ética en el sector público. Esta falta de claridad también afecta cómo deben buscar asesoría y orientación si tienen dudas o dilemas sobre cuestiones de integridad. La mayoría de los funcionarios entrevistados durante la misión de investigación señaló que desconoce si alguna entidad o institución podría orientarlos o asesorarlos en el caso de que enfrentaran problemas de conflictos de interés o éticos. Este hallazgo confirmó la falta de algún recurso pertinente en el marco jurídico.

Ante la falta de instituciones o mecanismos responsables que proporcionen orientación sobre aspectos relacionados con la integridad, Nuevo León podría introducir canales seguros que ofrezcan a los funcionarios públicos un medio de comunicación de este tipo. La responsabilidad podría asignarse a los Puntos de Contacto para la Integridad, según la recomendación del Capítulo 1. Su mandato debe limitarse esencialmente a un papel preventivo, al centrarse en proporcionar orientación más que en tramitar quejas o procesos disciplinarios. Es crucial garantizar que sea independiente de la aplicación de la ley, pues la orientación ética debe proporcionarse en un ambiente abierto donde los funcionarios públicos puedan buscar asesoría sin temor a represalias (OCDE, 2017<sup>[5]</sup>). Esto es particularmente pertinente en Nuevo León, donde al parecer no se ha establecido una distinción clara entre una cultura organizacional abierta y las funciones de auditoría y aplicación de la ley. Algunos funcionarios entrevistados sugirieron que en caso de dudas o preguntas deben buscar asesoría con la Unidad Anticorrupción o los Órganos Internos de Control.

#### ***4.2.2. A los altos funcionarios en Nuevo León se les debería asignar responsabilidades específicas para demostrar liderazgo y compromiso ético.***

La *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública* (OCDE, 2017<sup>[1]</sup>) destaca que para crear un sistema de integridad exhaustivo es crucial “demostrar su compromiso en los más altos niveles políticos y de gestión dentro del sector público para reforzar la integridad pública y reducir la corrupción”. Esto también es una condición necesaria para establecer una cultura organizacional abierta receptiva a las preocupaciones por la integridad. El compromiso de los dirigentes con los valores institucionales ayuda a infundir confianza y crear un ambiente seguro donde los empleados puedan denunciar y externar sus preocupaciones (Berry, 2004<sup>[2]</sup>). Al dar el ejemplo, los altos funcionarios y directivos transmiten credibilidad y crean las condiciones adecuadas para que los empleados examinen los dilemas éticos y traten de manera sistemática la divulgación de conductas indebidas. Esto se ha reconocido en algunos países de la OCDE, como Australia, donde el liderazgo es un elemento constitutivo de la cultura corporativa en la que los valores organizacionales respaldan las decisiones, acciones y conductas (véase el Recuadro 4.1).

**Recuadro 4.1. La administración pública de Australia identifica el liderazgo como un elemento constitutivo de una cultura basada en los valores**

La Comisión de la Administración Pública del gobierno australiano publicó una guía cuyo propósito es ayudar a los organismos a integrar los Valores de la Administración Pública Australiana (APS) —imparcialidad, ética, respeto, rendición de cuentas y compromiso con el servicio— en su cultura organizacional y el trabajo cotidiano de todos sus empleados. Al aprovechar la práctica e investigación, la guía identifica los elementos constitutivos de una cultura basada en los valores —compromiso, liderazgo, sistemas de gestión, certeza— y describe los resultados previstos para la administración pública australiana en conjunto, así como para cada organismo. La guía se planeó como una lista de verificación que mida el progreso alcanzado al instituir una cultura basada en valores.

El “liderazgo” se identifica como uno de los cuatro elementos constitutivos que integran los valores de la administración pública en sus decisiones y acciones cotidianas. Se espera que se materialice en los siguientes resultados:

- Para la Administración Pública Australiana:
  - Los dirigentes integran los valores de la Administración Pública Australiana en la cultura y procesos de toma de decisiones en sus dependencias y reflejan de manera sistemática los valores en su propio comportamiento.
- Para los organismos:
  - Los dirigentes asumen un papel de rectoría e integran los valores de la Administración Pública Australiana en las prácticas de gobernanza de su organismo y de la administración pública australiana en su conjunto.
  - Los dirigentes crean una cultura de confianza con los empleados, y las partes interesadas y clientes del organismo.
  - Los dirigentes ejemplifican los valores de la Administración Pública Australiana, tienen las normas de conducta más elevadas y toman decisiones acertadas, confiables, justas y éticas.
  - Los dirigentes enseñan y guían a los demás para que tomen decisiones acertadas, confiables, justas y éticas.
  - Los dirigentes señalan de manera explícita que se espera una conducta compatible con los valores de la Administración Pública Australiana, y manejan con eficacia y de manera adecuada las conductas inaceptables.
  - Los dirigentes guían a los empleados para que entiendan la pertinencia de los valores de la Administración Pública Australiana en su trabajo diario.

*Fuente:* (Australian Public Service Commission, 2014<sub>(6)</sub>).

De las entrevistas efectuadas con el personal directivo del gobierno de Nuevo León se desprende que no existe ninguna práctica o responsabilidad formal que fomente una comunicación abierta sobre los problemas de integridad ni una iniciativa proactiva que marque la pauta en la cúpula o estimule el diálogo sobre este tema.

El marco jurídico ya estipula que las entidades públicas están obligadas a difundir los alcances de la Ley para Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de Servidores

Públicos del Estado de Nuevo León (Artículo 7). Por consiguiente, Contraloría y Transparencia Gubernamental (la Contraloría) podría supervisar el progreso de los altos funcionarios en el cumplimiento de esta responsabilidad y, de manera más amplia, en la creación de una cultura organizacional abierta. Esto haría que la práctica de Nuevo León coincidiera con la de otros países de la OCDE, que ponen especial atención al papel que desempeñan los servidores públicos de alto rango al promover la integridad y dirigir con el ejemplo. En Canadá, por ejemplo, la Ley sobre Protección de la Divulgación de Servidores Públicos exige que el personal de alta dirección de todos los departamentos e instituciones del sector público nombren altos mandos que no solo demuestren un liderazgo importante, sino que informen y asesoren a empleados y supervisores, y hagan recomendaciones a la alta jefatura (Recuadro 4.2).

#### **Recuadro 4.2. Política de ética de Canadá para altos directivos y funcionarios departamentales**

##### **Altos funcionarios para la ética y los valores en la administración pública**

El alto directivo para la ética y los valores apoya al subdirector a asegurar que la institución ejemplifique los valores de la administración pública en todos sus niveles. El alto directivo promueve el conocimiento, la comprensión y la capacidad para aplicar el código entre los empleados y asegura que las prácticas de gestión respalden un liderazgo basado en valores.

##### **Funcionarios departamentales para medidas sobre los conflictos de interés y el empleo posterior a la administración pública**

Los funcionarios departamentales para los conflictos de interés y el empleo posterior a desempeñar un cargo en la administración pública son especialistas en sus respectivas instituciones, tienen la responsabilidad de asesorar a los empleados sobre las medidas para prevenir los conflictos de interés, estipuladas en el Capítulo 2 del *Código de Valores y Ética*.

*Fuente:* (Government of Canada, 2018<sup>[7]</sup>)

Otra forma en que los altos mandos de Nuevo León podrían mostrar su compromiso con los valores organizacionales y crear expectativas en sus organismos para los empleados es asignar responsabilidades adicionales a los altos funcionarios para asegurar que se protegen las divulgaciones de actos de corrupción. Esto lo estipula la Ley de Divulgación de Interés Público de Australia de 2013, que asigna obligaciones y responsabilidades específicas para algunas instancias en el proceso de denuncia, inclusive dicho personal superior como funcionarios principales (véase el Recuadro 4.3).

### Recuadro 4.3. Obligaciones de los principales funcionarios de Australia

#### Obligaciones adicionales de los principales funcionarios

1. El funcionario principal de una dependencia debe establecer procedimientos para facilitar y tratar las divulgaciones de interés público que se relacionen con su institución. Los procedimientos deben incluir:
  - a. evaluar los riesgos de que puedan tomarse represalias contra las personas que hagan esas divulgaciones y
  - b. prever la confidencialidad de los procesos de investigación.

Los procedimientos deben acatar las normas estipuladas en el Párrafo 74(1)(a) de la Ley de Divulgación de Interés Público.

2. Los procedimientos establecidos en el inciso (1) no son instrumentos legislativos.
3. El funcionario principal de una dependencia debe tomar medidas razonables para:
  - a. proteger a los servidores públicos que pertenezcan a la dependencia contra perjuicios o amenazas de perjuicio, relacionadas con divulgaciones de interés público hechas por esos servidores públicos;
  - b. asegurarse de que el número de funcionarios autorizados de la dependencia sea suficiente para garantizar que los servidores públicos de la propia dependencia puedan hablar con ellos con facilidad, y
  - c. garantizar que los servidores públicos que pertenecen a la dependencia conozcan la identidad de cada funcionario autorizado de la dependencia.
4. El funcionario principal de una dependencia debe garantizar que se tomen las medidas adecuadas conforme a las recomendaciones de un informe según la Sección 51, o cualquier otro asunto planteado en un informe de ese tipo, que se relacione con la dependencia.

Fuente: (Australia, 2013<sup>[81]</sup>).

Por último, la apertura en la organización podría motivarse al desarrollar el comportamiento ético de funcionarios públicos de nivel subalterno, a quienes podrían ayudar los altos cargos en este sentido mediante un programa de tutoría. Esto no solo apoyaría a los futuros dirigentes de una institución a pensar mediante situaciones y crear conciencia sobre problemas éticos, sino que reforzaría la convicción ética de los altos funcionarios y promovería una cultura organizacional donde los funcionarios públicos se sientan cómodos al denunciar actos ilícitos (OCDE, 2017<sup>[5]</sup>). Como en la actualidad Nuevo León no tiene un programa de ese tipo, la Contraloría podría diseñar un programa piloto que genere incentivos y premios para el personal subalterno y directivo que reúna los requisitos y participe con éxito en él.

#### ***4.2.3. La contribución de los altos directivos para crear una cultura organizacional abierta debería considerarse en su evaluación del desempeño.***

Un elemento clave para determinar las percepciones de los servidores públicos y su creencia en la capacidad de su jefatura para crear una cultura organizacional abierta es la manera en que los dirigentes dan a conocer lo que es importante al premiar el

comportamiento deseable, de manera tanto formal como informal. Los directivos no deberían recibir ascensos ni premios si se sabe que toleran prácticas cuestionables o poco éticas; de igual modo, tampoco se les debería castigar ni negar oportunidades profesionales por crear las condiciones para denunciar conductas indebidas (Berry, 2004<sup>[2]</sup>).

En la actualidad, Nuevo León no tiene medios para premiar a los altos directivos, o permitirles que premien a su personal, por su actitud y acciones para crear una cultura organizacional abierta. Esto puede explicarse por el hecho de que el estado no tiene un marco laboral general para la administración pública. Sin embargo, actualmente está creando un programa de gestión del desempeño (véase el Capítulo 3.) que podría ser útil en este sentido. En el Capítulo 1. se recomienda impulsar los trabajos existentes de Nuevo León para que los altos funcionarios se responsabilicen mostrando una conducta ejemplar, y podrían emprenderse acciones similares para fomentar una cultura organizacional abierta. Un mecanismo de ese tipo también podría definir claramente los perfiles y el comportamiento esperados, que luego podría ser la base para la selección, el desarrollo y la gestión de desempeño de los altos funcionarios públicos. El Perfil de las Principales Aptitudes de Liderazgo de Canadá podría ser útil aquí. Este define la conducta que se espera en los dirigentes de la administración pública en diferentes funciones (viceministro, viceministro auxiliar, director general y director, así como gerente y supervisor), incluso la responsabilidad de “defender la integridad y el respeto” (véase en Recuadro 4.4).

#### **Recuadro 4.4. “Integridad y respeto” como parte de las principales aptitudes de liderazgo en la administración pública canadiense**

Una de las principales aptitudes de liderazgo que se mide en los ejecutivos y altos cargos canadienses es la “defensa de la integridad y el respeto” Se espera que los directivos ejemplifiquen las prácticas éticas, el profesionalismo y la integridad. La meta es crear una cultura organizacional abierta donde los empleados tengan confianza para buscar asesoría, expresar sus diferentes opiniones y se promueva el respeto y la cooperación entre colegas.

Algunos ejemplos de conducta eficaz e ineficaz especificados para defender la integridad y el respeto en los diferentes niveles son los siguientes:

##### **Viceministro**

- Valora y proporciona asesoría auténtica y basada en evidencia para el bien de los canadienses.
- Se atiene a las normas éticas y profesionales más elevadas, propias y de la organización.
- Ejemplifica e inculca el compromiso con el servicio centrado en los ciudadanos y el interés público.
- Crea y promueve una organización bilingüe, incluyente, sana, respetuosa de la diversidad de los individuos y de sus habilidades, y sin acoso ni discriminación.
- Ejemplifica la toma de decisiones imparcial y apartidista.
- Se compromete con la autorreflexión y actúa según sus percepciones.

**Viceministro auxiliar**

- Valora y proporciona asesoría auténtica, basada en evidencia para el bien de los canadienses.
- Se atiene a las normas éticas y profesionales más elevadas, propias y de la organización.
- Ejemplifica y crea una cultura de compromiso con el servicio centrado en los ciudadanos y el interés público.
- Crea y promueve una institución bilingüe, incluyente, sana, respetuosa de la diversidad de los individuos y de sus habilidades y sin acoso ni discriminación.
- Ejemplifica la toma de decisiones imparcial y apartidista.
- Se compromete con la autorreflexión y actúa según sus percepciones.

**Director general**

- Valora y proporciona asesoría auténtica y basada en evidencia para el bien de los canadienses.
- Se atiene a las normas éticas y profesionales más elevadas, propias y de la organización.
- Ejemplifica el compromiso con el servicio centrado en los ciudadanos y el interés público.
- Crea oportunidades que estimulan el bilingüismo y la diversidad.
- Propone estrategias para favorecer una institución incluyente, sana, respetuosa de la diversidad de los individuos y de sus habilidades y sin acoso ni discriminación.
- Ejemplifica la toma de decisiones imparcial y apartidista.
- Se compromete con la autorreflexión y actúa según sus percepciones.

**Director**

- Valora y proporciona asesoría auténtica y basada en evidencia para el bien de los canadienses.
- Se atiene a las normas éticas y profesionales más elevadas, propias y de la organización.
- Ejemplifica el compromiso con el servicio centrado en los ciudadanos y el interés público.
- Crea oportunidades que estimulan el bilingüismo y la diversidad.
- Alienta prácticas para fomentar una organización incluyente, sana, respetuosa de la diversidad de los individuos y de sus habilidades y sin acoso ni discriminación.
- Ejemplifica la toma de decisiones imparcial y apartidista.
- Se compromete con la autorreflexión y actúa según sus percepciones.

**Administrador**

- Valora y proporciona asesoría auténtica y basada en evidencia para el bien de los canadienses.
- Se atiene a las normas éticas y profesionales más elevadas, propias y de la organización.
- Ejemplifica el compromiso con el servicio centrado en los ciudadanos y el interés público.
- Apoya el uso de los dos idiomas oficiales en el lugar de trabajo.
- Implementa prácticas para fomentar una institución incluyente, sana, donde no haya acoso ni discriminación.
- Promueve y respeta la diversidad de los individuos y sus habilidades.
- Reconoce y es sensible a los asuntos relacionados con el bienestar del lugar de trabajo.
- Ejecuta las decisiones de manera imparcial, transparente y apartidista.
- Se compromete con la autorreflexión y actúa según sus percepciones.

**Supervisor**

- Valora y proporciona asesoría auténtica y basada en evidencia para el bien de los canadienses.
- Se atiene a las normas éticas y profesionales más elevadas, propias y de la organización.
- Ejemplifica el compromiso con el servicio centrado en los ciudadanos y el interés público.
- Apoya el uso de los dos idiomas oficiales en el lugar de trabajo.
- Implementa prácticas para fomentar una institución incluyente, sana, donde no haya acoso ni discriminación.
- Promueve y respeta la diversidad de los individuos y sus habilidades.
- Reconoce y es sensible a los asuntos relacionados con el bienestar del lugar de trabajo.
- Ejecuta las decisiones de manera imparcial, transparente y apartidista.
- Se compromete con la autorreflexión y actúa según sus percepciones.

Ejemplos de conducta ineficaz genérica para todos los puestos mencionados:

- Antepone las metas personales a los objetivos del gobierno de Canadá.
- Muestra favoritismo o parcialidad.
- No toma medidas para enfrentar los casos de actos ilícitos.
- Maltrata a los demás y abusa de la autoridad que se le ha conferido.

*Fuente:* (Treasury Board Secretariat, 2016<sup>[9]</sup>) y (OCDE, en prensa<sup>[10]</sup>).

### 4.3. Fortalecer el programa de protección de denunciantes

#### ***4.3.1. La Ley para Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de Servidores Públicos del Estado de Nuevo León incluye un programa específico que alienta y protege las denuncias de corrupción.***

Ofrecer protección a los denunciantes es un elemento esencial para apoyar una cultura organizacional abierta donde los empleados sepan cómo denunciar los actos ilícitos y tengan confianza para hacerlo, así como la protección y los procedimientos de seguimiento en vigor (OCDE, 2016<sup>[4]</sup>).

A diferencia del marco jurídico federal que protege a los funcionarios públicos y ciudadanos que divulgan conductas indebidas en el sector público con diversas disposiciones en varias leyes (OCDE, 2017<sup>[11]</sup>), Nuevo León tiene un instrumento específico de protección de denunciantes, aprobado en 2013, la Ley para Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de Servidores Públicos del Estado de Nuevo León. Ésta introduce procedimientos y mecanismos para alentar la denuncia de conductas corruptas de servidores públicos de la administración pública central y paraestatal. También incluye un programa de protección para los servidores públicos o ciudadanos que denuncien esos actos o rindan testimonio.

La naturaleza específica de Ley para Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de Servidores Públicos del Estado de Nuevo León se combina con un amplio alcance objetivo y subjetivo. Se aplica a los servidores públicos, definidos como toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la administración pública, en los niveles estatal y municipal, y también se aplica a los ciudadanos. Por otra parte, la ley identifica un acto de corrupción como toda acción u omisión cometida por servidores públicos en el ejercicio de sus atribuciones o funciones que contravenga cualquier obligación de las señaladas en el Artículo 50 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipio de Nuevo León (LRSPENL), siempre que obtengan o pretendan obtener ventajas indebidas de cualquier naturaleza, para ellos mismos o para un tercero, o acepten la promesa de tales ventajas, a cambio de realizar o abstenerse de realizar un acto incumpliendo sus obligaciones.

#### ***4.3.2. Nuevo León podría garantizar que el programa de protección de denunciantes se extienda más allá del Poder Ejecutivo y que se estipule con claridad la definición de divulgación protegida.***

Un atributo de la ley para denunciar los actos de corrupción en Nuevo León es que se define ampliamente su alcance subjetivo al exigir que todos los servidores públicos y ciudadanos denuncien los actos de corrupción y se les proporcione cierto grado de protección. En la práctica de la OCDE, se considera que una política “sin subterfugios” es un elemento esencial de todo sistema legal de denuncias. Esto permite incluir categorías de servidores públicos ajenos a la relación tradicional empleado-empleador (como consultores, contratistas, aprendices y pasantes, empleados eventuales, ex empleados y voluntarios) (OCDE, 2016<sup>[4]</sup>). Sin embargo, el Artículo 28 de la Ley para Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de Servidores Públicos del Estado de Nuevo León limita su alcance de aplicación a quienes trabajan en el Poder Ejecutivo, siempre que los poderes Legislativo y Judicial, así como los órganos constitucionalmente autónomos y los municipios de Nuevo León determinen que sus servidores públicos se sujetarán a esta ley y constituirán órganos administrativos en sus propias jurisdicciones en consecuencia.



Aunque el límite de aplicabilidad de la Ley para denunciar los actos de corrupción puede deberse a los límites de competencia pertinentes establecidos en la Constitución, un enfoque de ese tipo corre el riesgo de fragmentar el alcance de la protección a los denunciantes. Si bien los convenios entre el Poder Ejecutivo y los municipios (véase el Capítulo 1. ) abordan esos temas, no hay nada escrito sobre mecanismos similares con el Congreso y las instituciones judiciales, lo que, por consiguiente, debería garantizar un nivel homogéneo de protección a los denunciantes. Tanto el Poder Legislativo como el Judicial desempeñan un papel en el Sistema Anticorrupción de Nuevo León, que también tiene autoridad para mejorar los canales de denuncia y, por lo tanto, podría garantizar el mismo nivel de protección a los servidores públicos que trabajen en cualquier institución pública en el estado.

En cuanto a las divulgaciones que se benefician de la protección legal, el alcance de la Ley incluye todo acto de corrupción, que a su vez se define como todo incumplimiento de las obligaciones previstas en el Artículo 50 de la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León (LRSPENL) en la medida en que esos actos se dirijan a obtener una ventaja indebida (véase el Capítulo 3. ). Aunque desde una perspectiva formal la definición garantiza la cobertura de un amplio abanico de conductas ilícitas, pues la referencia a la LRSPENL incluye alrededor de 70 obligaciones, esta no permite que un posible denunciante identifique claramente una conducta cuya divulgación estaría protegida. Esto podría confundir la comprensión de su alcance, sobre todo si se considera que las conductas pertinentes son solo el incumplimiento de las obligaciones previstas en el Artículo 50 de la LRSPENL que constituyen un intercambio por una ventaja indebida. Es más, la definición que proporciona la Ley para Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de Servidores Públicos del Estado de Nuevo León no incluye las violaciones al Código de Conducta y tampoco hace referencia explícita a las disposiciones penales, lo que también pone en evidencia una laguna (o la percepción de una laguna) en el alcance de las conductas que están sujetas a la protección de denuncias.

Al definir el alcance de las divulgaciones protegidas, los países deben garantizar el equilibrio y evitar que el alcance sea muy detallado o demasiado amplio. Un enfoque excesivamente detallado puede permitir muchas opciones discrecionales y convertirse en un impedimento para quienes no tengan un conocimiento minucioso de las disposiciones legales pertinentes. Por otra parte, un enfoque amplio también puede ser demasiado vago y disuadir a las personas de decir lo que piensan abiertamente dentro de la organización (Banisar, 2011<sup>[12]</sup>). Para ayudar a que el alcance de la aplicación de la Ley para Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción sea más fácil de comprender, Nuevo León podría modificar su marco jurídico. Un enfoque más equilibrado para definir las divulgaciones protegidas podría ofrecer una definición que sea clara, completa y también detallada, como se plantea en la legislación del Reino Unido (véase el Recuadro 4.5).

#### Recuadro 4.5. Definición del Reino Unido sobre el alcance de la divulgación protegida

##### Divulgaciones con derecho a protección

(1) En esta Parte una “divulgación con derecho” significa toda divulgación de información que, en la creencia razonable del trabajador que hace la divulgación, tiende a mostrar una o varias de las siguientes condiciones:

- (a) que se ha cometido, se está cometiendo o es probable que se cometa un delito penal,
- (b) que una persona no ha cumplido, está incumpliendo o es probable que incumpla una obligación legal a la cual está sujeta,
- (c) que ha ocurrido, está ocurriendo o es probable que ocurra un error judicial,
- (d) que la salud o seguridad de un individuo ha estado, está o es probable que esté en peligro,
- (e) que ha habido, hay o es probable que haya daño ecológico, o
- (f) que deliberadamente se ha ocultado, se está ocultando o es probable que se oculte la información que tienda a mostrar cualquier asunto contemplado en los párrafos precedentes.

(2) Para los efectos del inciso (1), es irrelevante si la falta pertinente ocurrió, ocurre u ocurriría en el Reino Unido o en otro lugar; y si la ley aplicable a la misma es del Reino Unido o de algún otro país o territorio.

(3) Una divulgación de información no es una divulgación con derecho a protección si la persona que hace la divulgación comete un delito al realizarla.

(4) Una divulgación de información sobre la cual pudiera existir una demanda de secreto profesional legal en un proceso judicial (o en Escocia, confidencialidad entre un cliente y un asesor legal profesional) no tiene derecho a protección si la realiza una persona a quien se le haya revelado la información mientras obtenía asesoría legal.

(5) En esta Parte “la falta pertinente” relativa a una divulgación con derecho a protección significa el asunto comprendido entre los párrafos (a) y (f) del inciso (1).

Fuente: (United Kingdom, 1998<sup>[13]</sup>).

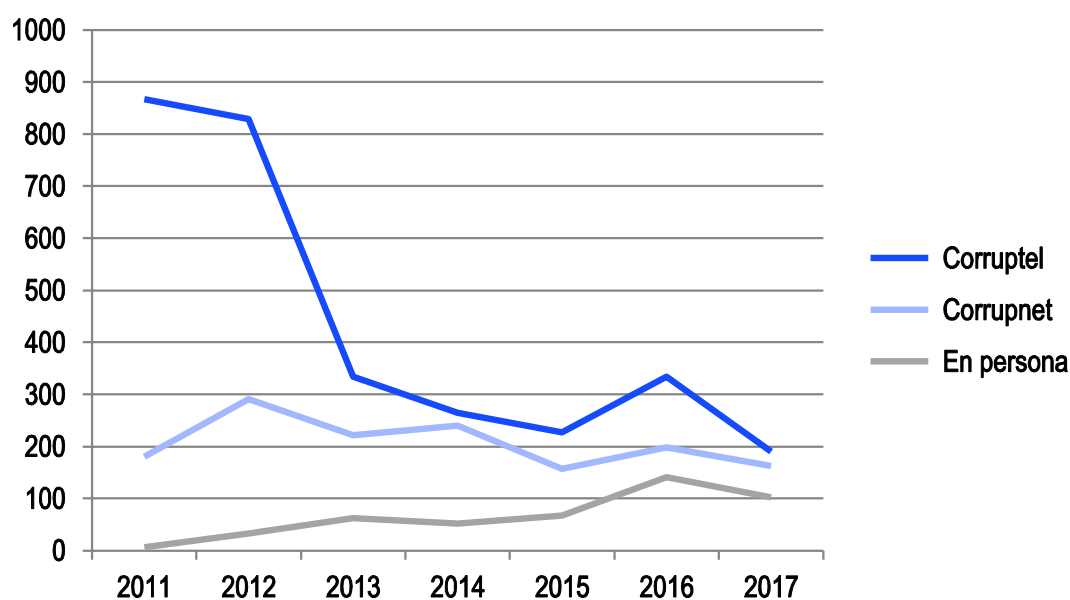
## 4.4. Proporcionar los incentivos adecuados para alentar a los denunciantes

### 4.4.1. Nuevo León debería garantizar la disponibilidad de canales internos y externos para divulgar los episodios de corrupción.

Cada divulgación se relaciona con circunstancias específicas que a su vez determinan el canal de divulgación más apropiado. Los denunciantes deben tener diferentes medios a su disposición y la opción de utilizar el que les inspire más confianza en la situación dada. Esto también significa que los medios para denunciar no deben limitarse a la opción de presentar la denuncia ya sea al interior de la organización o hacerlo directamente ante las autoridades externas, sino que más bien deben operar en forma simultánea (UNODC, 2009<sup>[14]</sup>; UNODC, 2015<sup>[3]</sup>).

En Nuevo León, conforme a la Ley para Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de Servidores Públicos del Estado, el único medio institucional para presentar quejas es la Unidad Anticorrupción en la Contraloría, que las recibe y hace el seguimiento correspondiente. También es la encargada de recibir las solicitudes de medidas de protección relacionadas con faltas administrativas, otorgar recompensas económicas y recibir y agilizar las quejas por actos de represalia. Al hacer una divulgación ante la Unidad Anticorrupción, los servidores públicos y ciudadanos tienen tres opciones: 1) hacerlo a través del sitio web Corruptnet ([www.corruptnetnl.mx](http://www.corruptnetnl.mx)); 2) llamar al número telefónico de Corruptel, 070, y 3) comparecer ante la Contraloría. Datos oficiales de la Unidad Anticorrupción muestran que el teléfono es el medio más usado, pues representa más de la mitad de las quejas presentadas (véase la Gráfica 4.1).

**Gráfica 4.1. Formas de presentar quejas ante la Unidad Anticorrupción (2011-2017)**



*Fuente:* Información proporcionada por la Unidad Anticorrupción para las denuncias recibidas entre 2011 y 2017.

El actual canal de denuncia dirigido a la Unidad Anticorrupción se utiliza cada vez más para denunciar actos ilícitos y se está ganando la confianza de los ciudadanos. Sin embargo, Nuevo León no ofrece a los servidores públicos la opción de divulgar actos ilícitos en sus organizaciones ni ante una autoridad externa independiente del Ejecutivo. Los canales internos diseñados adecuadamente son un requisito previo indispensable para el sistema de integridad de cualquier organización en el que los empleados puedan depositar su confianza, y también demuestran que existe una dirección con integridad y la voluntad de combatir la corrupción (OCDE, 2018<sup>[15]</sup>). Un camino sin trabas, reprimendas ni castigos puede favorecer una cultura organizacional abierta basada en una colaboración provechosa que involucre a los empleados y la dirección. La denuncia interna es el medio con el cual la gente se siente más cómoda para denunciar los actos ilícitos. En el Reino Unido, por ejemplo, la mayoría de los adultos que trabajan (83%) indica que si tuviera una preocupación por posible corrupción, peligro o negligencia grave en el trabajo, se la plantearía a su empleador (Vandekerckhove, James and West, 2013<sup>[16]</sup>). En Nuevo León, la falta de mecanismos internos para plantear preocupaciones no solo impide que los servidores públicos utilicen un medio de denuncia común en los países de la OCDE, sino

que también confirma una cultura organizacional en la que los problemas de integridad no se expresan libremente y donde tampoco es normal analizar ciertas prácticas. Durante la misión de investigación, se confirmó la falta de una cultura organizacional abierta —en principio, establecida por la administración y que inspire a toda la organización—. La mayoría de los funcionarios entrevistados dijeron que ignoraba la existencia de algún mecanismo formal o informal para analizar las dudas éticas o plantear sus preocupaciones por la integridad en su organización.

Los posibles denunciantes también deben poder divulgar ante un órgano externo si consideran que hacerlo internamente no induciría una respuesta adecuada en un determinado plazo, o si no se toman las medidas adecuadas. Se les debe permitir pasar por alto la fase interna del proceso de divulgación, si tienen temor y razones para creer que sufrirían consecuencias, como una reprimenda por el mecanismo interno de su organización, la pérdida de su anonimato, confidencialidad, o el encubrimiento de una conducta indebida. Propiciar un acceso directo a los canales externos también puede ser necesario en caso de una divulgación sobre una amenaza o emergencia inminente y cuando los medios internos sean demasiado engorrosos (OCDE, 2016<sup>[4]</sup>). Por estas razones, algunos países han creado organismos distintos e independientes que reciben, investigan y ofrecen soluciones para las quejas relacionadas con represalias (Recuadro 4.6).

#### **Recuadro 4.6. Instituciones centrales independientes que resguardan la integridad**

Las mejores prácticas prevén que un denunciante declare ante instituciones centrales independientes que resguardan la integridad y sean fácilmente identificables. Por ejemplo:

- “autoridades competentes”, dependencia administrativa u órgano administrativo, un organismo de divulgación de interés público, agencias de colocaciones públicas o una persona “que fije la ley”;
- el auditor general;
- el abogado,
- órganos anticorrupción;
- un defensor de derechos humanos (*ombudsman*);
- la policía y el titular del Ministerio Público;
- el protector público (Sudáfrica);
- organismos pertinentes de políticas públicas,
- sindicatos gremiales.

*Fuente:* (Latimer and Brown, 2008<sup>[17]</sup>).

Para dar a los denunciantes la oportunidad de decidir a quién revelar información, según las distintas circunstancias y, por consiguiente, permitirles hacer esas declaraciones con mayor confianza, Nuevo León podría introducir un enfoque escalonado. Esto coincidiría con la práctica en algunos países de la OCDE, donde los denunciantes del sector público pueden informar a su empleador, primero, y utilizar los canales de denuncia externos

como un último recurso (OCDE, 2016<sub>[4]</sub>). Este es el caso de Canadá, por ejemplo, donde puede informarse a un supervisor inmediato, a los funcionarios superiores responsables de las declaraciones internas, o la Oficina del Comisionado de Integridad del Sector Público de Canadá. Del mismo modo, en Australia, las divulgaciones de interés público pueden hacerse 1) dentro del gobierno, ante un receptor interno autorizado o un supervisor, respecto de una presunta o probable conducta ilegal u otro acto ilícito; 2) a cualquiera, si la divulgación interna de la información no se ha tratado de manera adecuada, y si al ampliar la información se cumple con los requisitos del interés público; 3) a cualquiera, en caso de un peligro considerable o inminente para la salud o la seguridad, o 4) ante un profesional del derecho australiano para fines relacionados con los tres primeros puntos. Para la divulgación interna, Nuevo León podría encomendar la responsabilidad a un funcionario superior nombrado en cada organización, como en el caso de Canadá (véase el Recuadro 4.7). Para las denuncias externas, Nuevo León debería considerar una institución independiente que goce de la mayor confianza entre los ciudadanos y los funcionarios públicos.

#### **Recuadro 4.7. Procedimiento para la divulgación interna de actos ilícitos en Canadá**

La Ley sobre Protección de la Divulgación de Servidores Públicos de Canadá exige que los directores generales de todos los departamentos e instituciones del sector público nombren altos mandos para que atiendan la divulgación de actos ilícitos y establezcan procedimientos de gestión de las declaraciones en sus respectivas entidades. Un funcionario superior de cada dependencia recibe y trata las divulgaciones internas realizadas en virtud de la Ley. Esos funcionarios desempeñan un importante papel directivo en la aplicación de la ley en sus organizaciones, y proporcionan información y asesoría sobre la legislación a sus empleados y supervisores. También reciben, registran y revisan las divulgaciones sobre actos ilícitos, dirigen las investigaciones respectivas y hacen recomendaciones al director general sobre las medidas correctivas que deben tomarse referentes al acto ilícito detectado. Los directores generales deben facilitar el acceso público a la información sobre los casos de actos ilícitos que se verificaron gracias a la divulgación interna realizada conforme a la Ley.

*Fuente:* (OCDE, 2016<sub>[4]</sub>).

#### ***4.4.2. Se podrían reforzar las medidas existentes para garantizar la confidencialidad y seguridad de la información denunciada.***

Hay un debate candente sobre la conveniencia de los mecanismos para la presentación anónima de denuncias. Por un lado, alientan las denuncias cuando no hay una cultura organizacional abierta y el ambiente no es propicio para los denunciantes. Por el otro, pueden aumentar el número de denuncias basadas en información insuficiente o poco confiable, o incluso en acusaciones infundadas o por venganza. En un poco más de la mitad de los países de la OCDE estudiados (59%), los denunciantes pueden hacer su declaración de manera anónima. Sin embargo, casi todos los sistemas de protección de denunciantes proporcionan canales confidenciales que protegen su identidad (OCDE, 2016<sub>[4]</sub>).

El Artículo 11 de la Ley para Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de Servidores Públicos del Estado de Nuevo León contempla la posibilidad de presentar denuncias anónimas y, en esos casos, otorga a la Unidad Anticorrupción libertad para

valorar la información recibida y determinar las acciones procedentes. Esta ley garantiza la confidencialidad de la identidad del denunciante de las siguientes maneras:

- Se deja constancia escrita de las denuncias y se les asigna un código numérico especial para identificar al denunciante.
- Todo el personal de la Unidad Anticorrupción firma un acuerdo de confidencialidad, comprometiéndose, entre otras cosas, a mantener la reserva sobre la información a la que tienen acceso. El personal que recibe las denuncias por el número telefónico de Corruptel también firma un acuerdo de confidencialidad, pero su alcance es más limitado.
- No puede hacerse ninguna referencia directa a la identidad del denunciante en todas las diligencias posteriores, administrativas o judiciales, salvo disposición expresa en contrario.
- Se mantiene un registro con los nombres y fechas de las personas que tuvieron conocimiento del expediente de denuncia, y quedan impedidas para dar a conocer esa información.
- Todos los datos personales del denunciante son de carácter confidencial, en virtud de la definición de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León.

Los funcionarios públicos que deseen presentar una denuncia anónima pueden hacerlo a través de los dos canales actualmente disponibles: en línea y por teléfono. Con el mecanismo en línea para presentar denuncias ([www.corruptnetnl.mx](http://www.corruptnetnl.mx)), los campos para los datos personales se borran al elegir esa posibilidad, y a los telefonistas se les instruye para que pregunten a los denunciantes —al principio de la llamada—, si desean permanecer en el anonimato, en cuyo caso limitan la cantidad de preguntas. En la práctica, 70% del total de las quejas recibidas a la fecha ha sido anónimo (véase el Cuadro 4.1). Este fue especialmente el caso alrededor de 2012-2013, en una época de gran inseguridad en el estado, cuando muchos preferían canales de denuncia más seguros.

**Cuadro 4.1. Tipos de denuncias recibidas por la Unidad Anticorrupción**

	Identificado	Anónimo
Municipios	439	579
Administración pública estatal	660	707
Otro	99	147
<b>Total</b>	<b>1 198 (57.40%)</b>	<b>1 433 (68.21%)</b>

*Fuente:* Información de la Unidad Anticorrupción sobre denuncias recibidas del 1 de noviembre de 2011 al 19 de mayo de 2017.

Aunque el programa de protección de denunciantes de Nuevo León destaca la confidencialidad y prevé la posibilidad de hacer denuncias anónimas, las entrevistas durante la misión de investigación revelaron dos puntos vulnerables que pueden socavar la seguridad de la información manejada y, por tanto, la confianza pública en dicho programa en general. En primer lugar, el acuerdo de confidencialidad que firma el personal de la Unidad Anticorrupción mencionado en la Ley para Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de Servidores Públicos del Estado de Nuevo León no se aplica al personal que recibe las denuncias a través del teléfono de Corruptel, quienes firman un acuerdo diferente. Esto deja abierta la posibilidad de que no respeten las normas de

confidencialidad más elevadas al manejar las denuncias. Esa deficiencia es especialmente importante si se considera que la mayoría de las denuncias se recibe por el número 070 de Corruptel (Cuadro 4.1). El segundo punto vulnerable es que el material en papel de cada expediente se almacena en cajas, en la Unidad Anticorrupción de la Contraloría, y se asegura con una chapa normal, no mediante una cerradura de seguridad avanzada para proteger información sensible.

Como la confianza en el sistema de denuncias también depende de la confidencialidad y la seguridad de la información respectiva, Nuevo León debería tomar medidas para perfeccionar las medidas existentes y asegurar a los denunciantes que la confidencialidad de su información se toma en serio. En este sentido, en primer lugar, debe ampliarse la obligación de que todas las personas que tengan acceso a la información firmen un acuerdo de confidencialidad, incluso las que reciben las denuncias por teléfono, y capacitarlas de manera adecuada para garantizar las normas de confidencialidad más elevadas. En segundo, Nuevo León debe reforzar los mecanismos de seguridad para acceder a las declaraciones de los denunciantes, tanto en papel como en formato digital. Para tal efecto, y garantizar en general el nivel de medidas de seguridad más apropiado, Nuevo León podría llevar a cabo una evaluación de riesgos de la seguridad de la información conforme a los puntos detallados en el Reglamento núm. 45/2001 de la Unión Europea, para garantizar la seguridad de los datos procesados por las instituciones de la Unión Europea (véase el Recuadro 4.8) y, cuando sea necesario, tomar las medidas necesarias a fin de moderar los riesgos más importantes.

**Recuadro 4.8. Seguridad de la sistematización de datos en instituciones de la Unión Europea**

## Artículo 22: Seguridad del procesamiento

1. Teniendo en cuenta los últimos adelantos y el costo de su aplicación, el contralor debe implementar medidas técnicas y organizacionales adecuadas para garantizar un nivel de seguridad idóneo para los riesgos representados por la sistematización y naturaleza de los datos personales que deben protegerse.

Esas medidas deben tomarse en particular para evitar toda divulgación o acceso no autorizado, destrucción accidental o ilegal, o la pérdida accidental, o alteración, y para evitar todas las demás formas de sistematización ilícitas.

2. Cuando los datos personales se procesen por medios automatizados, deberán tomarse las medidas pertinentes, considerando los riesgos en particular con el fin de:

- (a) impedir que personas no autorizadas obtengan acceso a los sistemas informáticos que procesen los datos personales;
- (b) impedir la lectura, copia, alteración o eliminación no autorizada de medios de almacenamiento;
- (c) prevenir todo ingreso no autorizado a la memoria, así como toda divulgación, alteración o borrado no autorizado de datos personales almacenados;
- (d) impedir que personas no autorizadas utilicen sistemas de procesamientos de datos por medio de equipos de transmisión de datos;
- (e) garantizar que los usuarios autorizados de un sistema de automatización de datos solo accedan a los datos personales a los que tengan derecho;
- (f) registrar qué datos personales se han dado a conocer, las fechas, y a quién;
- (g) garantizar que posteriormente sea posible verificar qué datos personales se han procesado, en qué fecha, y por quién;
- (h) garantizar que los datos personales que se automaticen en nombre de terceros puedan procesarse solo en la forma prescrita por el organismo o la institución contratante;
- (i) garantizar que, durante la comunicación de los datos personales y el transporte de los medios de almacenamiento, los datos no puedan leerse, copiarse ni borrarse sin autorización, y
- (j) diseñar la estructura orgánica en el organismo o institución de manera que cumpla con los requisitos especiales de protección de datos.

*Fuente:* (European Union, 2001<sup>[18]</sup>).

Aunque la Ley para Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de Servidores Públicos del Estado de Nuevo León prevé consecuencias penales para los servidores que incumplan sus obligaciones de confidencialidad en virtud del Artículo 12, el código penal no contempla una sanción explícita por divulgar la identidad del denunciante. Nuevo León podría introducir un castigo para disuadir esas prácticas y crear confianza en el sistema. Este es el caso de Australia, que impone un castigo de seis meses en prisión o una multa por divulgar la identidad de un denunciante (Ley de Divulgación de Interés Público de Australia de 2013, Sección 20), o Corea, donde toda persona que divulgue



información personal del denunciante u otros hechos que revelen su identidad es castigada con una pena de prisión de hasta tres años o una multa de hasta KRW 30 millones (Ley de Protección de Denunciantes por Interés Público de Corea, Capítulo V, Artículo 30 [1]).

***4.4.3. Los programas de protección y las recompensas económicas actuales ofrecen incentivos para que los denunciantes declaren, pero podrían complementarse con protección laboral, y planes de indemnización y formas de compensación no monetarias.***

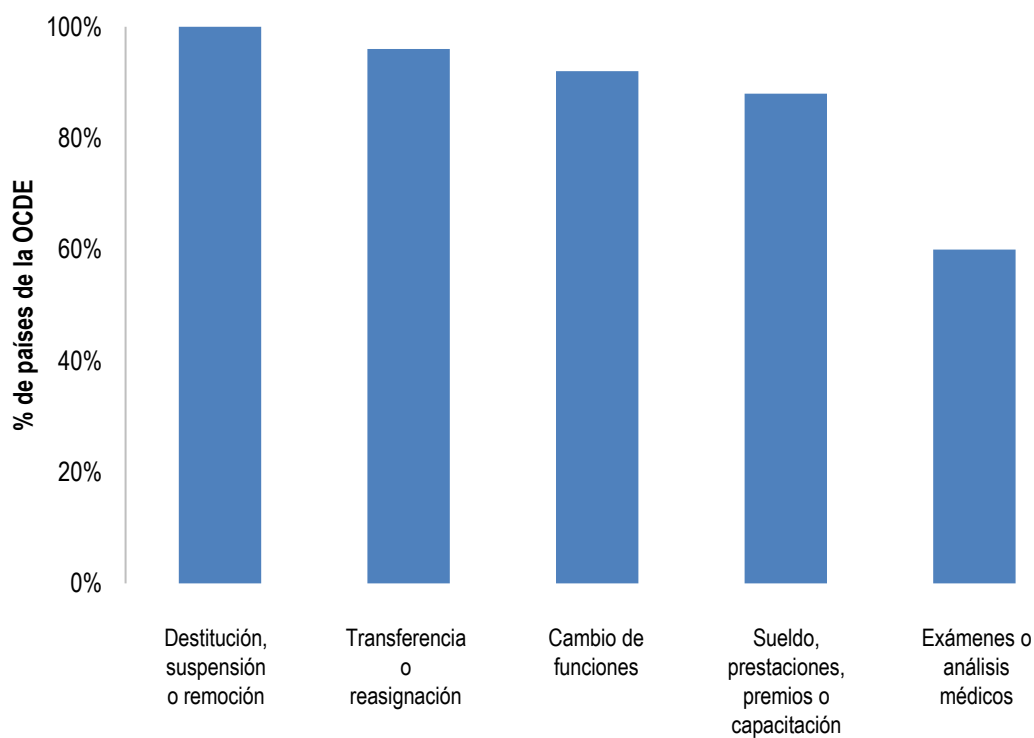
La mayoría de los sistemas de protección de denunciantes incluye recursos para los denunciantes que han sufrido o pueden sufrir daños directos, indirectos o futuros a causa de haber declarado. La decisión de denunciar actos ilícitos puede exponer a los denunciantes a represalias, lo que a menudo se concreta en medidas disciplinarias o acoso en el lugar de trabajo. Por tanto, es decisivo que todo programa de protección de denunciantes los proteja de manera integral contra acciones discriminatorias o represalias del personal (OCDE, 2016<sup>[4]</sup>). Algunas medidas comunes son volver al empleo después de un cese improcedente, traslado laboral o indemnización, pero también daños punitivos si hubo un perjuicio que no pudo repararse con medidas cautelares, como dificultad para encontrar o no encontrar un nuevo empleo (Banisar, 2011<sup>[12]</sup>).

Aunque el programa de protección de denunciantes de Nuevo León prohíbe un amplio conjunto de actos de hostilidad contra servidores públicos (Artículo 6), parece que las medidas de protección correspondientes no están coordinadas de manera coherente, lo que deja un sistema fragmentado en riesgo de disuadir a posibles denunciantes.

Por un lado, al igual que en otros países de la OCDE (véase la Gráfica 4.2), la Ley para Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de Servidores Públicos del Estado de Nuevo León estipula que ningún servidor público podrá ser sometido injustificada o ilegalmente a cualquier acto de hostilidad, como los siguientes:

- destitución o remoción
- demora de ascenso
- suspensión
- traslado
- reasignación o privación de funciones
- calificaciones o informes negativos
- privación de derechos por haber denunciado o pretender denunciar actos de corrupción.

**Gráfica 4.2. Países de la OCDE que brindan protección contra actos hostiles o represalias hacia el personal**



*Nota:* Algunos países tienen disposiciones generales para calificar la prohibición general de consecuencias negativas o tratamiento desventajoso, que se consideraron aplicables a todas las acciones contra el personal antes mencionadas. En el caso de Alemania no se enumeraron ejemplos específicos de represalias contra el personal. Los recursos proceden de la legislación laboral, el derecho civil y la Ley de la Administración Pública de Alemania. Basado en un fallo del Tribunal Constitucional Federal, la Corte Suprema para el derecho laboral alemán, el Tribunal Laboral Federal ordenó que los empleados que denuncien de buena fe las conductas indebidas de su empresa generalmente disfrutaran de protección contra el despido. La Corte Europea de Derechos Humanos corroboró en 2011 el derecho de los empleados a referirse públicamente a los actos perjudiciales en su lugar de trabajo (sentencia del 21 de julio de 2011, 28274/08). Los tribunales laborales alemanes deben tomar en cuenta esas sentencias al emitir sus fallos en el futuro. En Portugal, el Artículo 4 de la Ley núm. 19/2008 estipula que “los trabajadores de la administración pública y de las empresas estatales que denuncien la comisión de delitos de los cuales tengan conocimiento en el ejercicio de sus funciones o por ellas, no podrán ser perjudicados en modo alguno, incluido su traslado no voluntario”. A los entrevistados se les hizo la siguiente pregunta: “¿Los denunciantes están protegidos contra los siguientes actos discriminatorios o represalias contra el personal?”.

*Fuente:* (OCDE, 2016<sup>[4]</sup>).

Por otra parte, la Ley para Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de Servidores Públicos del Estado de Nuevo León estipula un programa de protección para salvaguardar la integridad física, los bienes y derechos de los denunciantes, así como sus condiciones laborales que puedan estar amenazadas como consecuencia de una denuncia. Este programa proporciona a quien denuncie actos de corrupción dos formas de protección básicas: asistencia legal para los hechos relacionados con la denuncia, y confidencialidad de la información personal proporcionada en virtud de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León. Además, los Artículos 18 al 20 de la Ley para Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de Servidores Públicos del Estado de Nuevo León prevén tres conjuntos de medidas de protección adicionales que pueden aplicarse

a criterio de la Contraloría, en función de que la persona que denuncie un acto de corrupción sea: 1) un servidor público; 2) ciudadanos en general o 3) testigos (véase el Cuadro 4.2).

**Cuadro 4.2. Medidas de protección para denunciantes en Nuevo León**

Para servidores públicos	Para denunciantes en general	Para testigos
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Traslado de unidad administrativa</li> <li>• Traslado de centro de trabajo, según sea el caso</li> <li>• Licencia con goce de sueldo</li> <li>• Otras medidas que decida la autoridad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prohíbe al denunciado intimidar o molestar al denunciante o a cualquiera de sus familiares, directamente o por medio de terceros</li> <li>• Otras medidas que decida la autoridad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La reserva de su identidad en las diligencias en que intervenga, prohibir la mención expresa de sus nombres, apellidos, domicilio, lugar de trabajo, profesión o cualquier otro dato que revele su identidad</li> <li>• Intervención en las diligencias utilizando métodos que imposibiliten la identificación visual o auditiva del testigo</li> <li>• Uso de procedimientos mecánicos o tecnológicos que eviten la participación física del testigo en las diligencias</li> <li>• Señalamiento de sede diferente a su domicilio para las notificaciones propias del proceso de investigación</li> <li>• Si el testigo está en prisión, medidas especiales de protección, como su separación del resto de la población carcelaria o su reclusión en áreas o cárceles especiales</li> <li>• Otras medidas que la autoridad competente estime procedentes atendiendo a las circunstancias del caso en particular</li> </ul>

*Fuente:* Artículo 20 de la Ley para Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de Servidores Públicos del Estado de Nuevo León.

Desde una perspectiva procesal, la Ley para Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de Servidores Públicos del Estado de Nuevo León y el Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para el otorgamiento de medidas de protección identifican a la Contraloría como la institución responsable de otorgar protección a los denunciantes tras haber presentado su denuncia mediante uno de los canales disponibles. Después de tomar una decisión sobre las medidas en consideración de un conjunto de criterios (naturaleza y gravedad del caso, actividades y relación anteriores entre el denunciante y la autoridad denunciada), la Contraloría notifica al titular de la entidad la medida que deberá implementarse. La misma institución también puede modificar o renovar las medidas de protección. Su decisión puede impugnarse en cualquier momento ante la propia Contraloría o, en segunda instancia, mediante un juicio contencioso administrativo. El marco jurídico también establece que la protección debe otorgarse durante al menos tres meses, sujetarse a revisiones mensuales y levantarse si ya no se considera necesaria.

Las prohibiciones contra represalias y el programa de protección introducidos por la Ley para Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de Servidores Públicos del Estado de Nuevo León representan uno de los atributos del marco jurídico. Sirven como garantía de la protección que recibirán los posibles denunciantes al notificar o proponerse notificar una denuncia. Sin embargo, la mayoría de las medidas de protección reales parece dirigirse a salvaguardar la integridad física del denunciante, mientras que la protección de las condiciones laborales solo se menciona en general. Por tanto, es poco claro el alcance exacto de la protección que reciben los servidores públicos o los ciudadanos en caso de denunciar una violación de la integridad.

Los denunciantes pueden sufrir varias consecuencias en el lugar de trabajo cuando reportan conductas indebidas, como se reconoce en la lista de actos de hostilidad prohibidos. Nuevo León debería pensar en ampliar la lista de medidas de protección,

explicar en forma detallada y clara las condiciones laborales y asegurar la reincorporación al puesto laboral, conforme a la práctica en la mayoría de los países de la OCDE (véase el Recuadro 4.9). Esto no solo garantizaría un programa coherente de protección de denunciantes, sino también mayor protección contra las prácticas de represalias comunes, que influyen mucho en la decisión de denunciar un caso de corrupción.

#### **Recuadro 4.9. Aumentan las reincorporaciones laborales**

Durante las dos últimas décadas, cada vez más países de todo el mundo han aprobado leyes específicas para la protección de denunciantes. Al mismo tiempo, en todas las regiones se han fundado organizaciones no gubernamentales (ONG) y asociaciones de medios de comunicación para ayudar a los empleados a salvar su empleo o ser reincorporados al puesto que perdieron por haber denunciado delitos y corrupción.

En la práctica, estas leyes y los sistemas de apoyo están empezando a funcionar. Esto lo indica el creciente número de casos en que los empleados que enfrentaron represalias en el trabajo recuperaron su empleo.

En Europa, estos casos incluyen empleados que expusieron la corrupción en devoluciones de impuestos (2015), atención inadecuada de niños (2013), cobro excesivo por vivienda a personas mayores (2011), plagio académico en una universidad (2008), descuido de pacientes mayores (2009) y pacientes psiquiátricos a los que se mantuvo encerrados durante las vacaciones de Navidad (2012). Además, cada vez más empleados han recibido protección del gobierno en calidad de denunciantes, incluso siete en dos países del sureste de Europa desde 2010.

En el continente americano, un empleado del gobierno que expuso deficiencias mortales en equipo militar fue reincorporado a su puesto en 2011, tras una prolongada y destacada campaña emprendida por funcionarios gubernamentales y ONG.

Entre los muchos otros empleados que han ganado su reinstalación están los que denunciaron camiones para recoger basura poco seguros (2014), una lesión ferroviaria (2014), aterrizajes aéreos y condiciones de manejo de camiones inseguras (2013), actos ilícitos financieros en una gran empresa (2012) y exposición excesiva al plomo y agua potable insalubre (2012).

En África, un empleado del Departamento de Justicia fue reinstalado en su puesto en 2013 tras ser despedido por denunciar corrupción; un coronel de la policía fue reinstalado en 2014 luego de ser despedido por revelar una red de corrupción; y se ordenó la reinstalación de un director de finanzas en un banco en 2014, tras denunciar violaciones en el gobierno corporativo.

En Asia, dos comisiones nacionales de combate a la corrupción bloquearon exitosamente medidas disciplinarias punitivas tomadas contra empleados que denunciaron corrupción e irregularidades. En otro país asiático, el empleado de una gran empresa multinacional que había denunciado conductas ilícitas ganó el primer caso de reinstalación de un denunciante en la Corte Suprema del país.

En la mayoría de estos y otros casos, una ley de protección de denunciantes por sí sola no fue suficiente para lograr un resultado positivo. Se necesitaron la atención de los medios de comunicación, el apoyo de las ONG y la iniciativa de importantes funcionarios del gobierno para inclinar la balanza en favor de los denunciantes.

*Fuente:* (Worth, M., 2015<sup>[19]</sup>).

Al revisar la lista de recursos para destacar la importancia de las medidas de protección laboral, Nuevo León también podría considerar introducir mecanismos de reparación, que deberían tomar en cuenta los salarios caídos, pero también indemnización por daños directos, daño moral y daños punitivos (Banisar, 2011<sup>[12]</sup>). Éste es un recurso que se utiliza en muchos países de la OCDE, como el Reino Unido. El monto total de las indemnizaciones otorgadas en virtud de la Ley de Divulgación de Interés Público del Reino Unido en 2009 y 2010 ascendió a BGP 2.3 millones. El pago promedio en 2009 y 2010 fue de GBP 58 000, y el mayor ascendió a GBP 800 000, en el caso de John Watkinson contra Royal Cornwall Hospitals NHS Trust (Vandekerckhove, James and West, 2013<sup>[16]</sup>). Nuevo León también podría considerar el ejemplo de Canadá, que incluye una lista exhaustiva de recursos que abordan temas importantes para una política eficaz de protección de denunciantes (véase el Recuadro 4.10).

#### **Recuadro 4.10. Recursos de Canadá para denunciantes del sector público**

A fin de proporcionar un recurso adecuado al demandante, el Tribunal puede, mediante resolución, exigir que el empleador o el director correspondiente, o cualquier persona que actúe en su nombre, tome todas las medidas necesarias para:

- Permitir que el/la demandante vuelva a sus deberes.
- Reinstalar al demandante o pagarle una compensación en vez de reinstalarlo si, a juicio del Tribunal, no se puede restablecer la relación de confianza entre las partes.
- Pagar al demandante una indemnización por una cantidad que no sea mayor al monto que, a juicio del Tribunal, sea equivalente a la remuneración que se le hubiera pagado al demandante salvo por la represalia.
- Anular toda medida o acción, incluso las medidas disciplinarias, y pagar una indemnización al demandante por una cantidad que no sea mayor al monto que, a juicio del Tribunal, sea equivalente a cualquier sanción financiera o de otro tipo impuesta al demandante.
- Pagar al demandante una cantidad igual a los gastos y a otras pérdidas financieras en que hubiera incurrido el demandante como resultado directo de las represalias.
- Indemnizar al demandante con una cantidad no mayor a CAD 10 000 por los daños físicos y morales que el demandante hubiera experimentado a causa de las represalias.

*Fuente:* (Canada, 2005<sup>[20]</sup>).

El segundo mecanismo para fomentar la denuncia de actos de corrupción en Nuevo León es la recompensa económica que pueden recibir los denunciantes si proporcionan información veraz, suficiente y pertinente que permita identificar la conducta corrupta cometida por un servidor público (Artículo 16 de la Ley para Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de Servidores Públicos del Estado de Nuevo León).

La recompensa monetaria puede variar entre MXN 5 000 y MXN 20 000, y está sujeta a disponibilidad presupuestal y a la decisión del Comité Evaluador. El Comité toma en cuenta los criterios definidos en el Acuerdo por el que se establecen las bases y lineamientos para la entrega de recompensas por denuncias ciudadanas de actos de

corrupción, como el daño (a la persona y al público) y la gravedad del acto. Una condición necesaria es que el denunciante revele su identidad y proporcione un medio de comunicación.

Dar una recompensa monetaria es un mecanismo que se utiliza en otros países para alentar a que las personas expongan la detección de actos ilícitos y en algunos casos se concreta como apoyo financiero, por ejemplo, gastos de manutención y legales, después de las represalias. Corea, por ejemplo, ofrece recompensas monetarias importantes (aproximadamente hasta USD 2.6 millones o KRW 3 mil millones) a los denunciantes que revelen actos de corrupción y ayuden a incrementar los ingresos de los organismos públicos. Se debate sobre si esas recompensas aumentan la eficacia de los programas de protección de denunciantes. Por un lado, la esperanza de lucro personal no siempre es incompatible con el interés público, y una ley para denunciar la corrupción puede ser más eficaz si confía en personas con valores éticos y morales superiores que estén dispuestas a arriesgar su carrera y estabilidad financiera. Por el otro, esa remuneración podría generar un riesgo moral y alentar denuncias infundadas. Nuevo León debe evaluar —mediante una revisión interna de las quejas y los ejercicios de supervisión que se proponen más adelante— si esas recompensas son eficaces o más bien inducen nuevas quejas, lo que crea una carga y gastos innecesarios a la administración pública. En cuanto a las recompensas, Nuevo León podría asegurar que se asigne un presupuesto anual al Comité Evaluador (o a una de sus instituciones, como la Unidad Anticorrupción), pues las recompensas monetarias ahora están sujetas a disponibilidad presupuestal; además, dicho Comité debe solicitarlas a la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado en forma individual. Por otro lado, si se considera que es contraproducente o de eficacia limitada otorgar recompensas económicas, Nuevo León podría considerar otros incentivos para fomentar las denuncias, como reconocimientos personales y premios honoríficos, que a su vez alientan una cultura abierta en las entidades públicas (véase el Recuadro 4.11).

#### **Recuadro 4.11. Mecanismos de recompensa no monetaria en Israel e Irlanda**

El sistema de protección de denunciantes en Israel permite que el presidente otorgue un certificado al mérito a todo servidor público que denuncie de buena fe, ante un organismo de inspección y conforme a los procedimientos instituidos, un acto corrupto u otra violación de conducta ética cometida en su lugar de trabajo; y donde se haya demostrado que fue una denuncia justificada. El certificado es un símbolo de reconocimiento público de la contribución de esa persona a la conducta ética en las instituciones públicas en Israel. En un contexto similar, pero desde la perspectiva de la sociedad civil, el capítulo de Transparencia Internacional en Irlanda presentó un Premio Nacional de Integridad en 2015 como un símbolo de reconocimiento para las personas y organizaciones que contribuyeron al interés público al divulgar actos ilícitos.

*Fuente:* (Transparency International Ireland, 2015<sup>[21]</sup>).

## 4.5. Garantizar una protección eficaz

### *4.5.1. Nuevo León debería garantizar que las represalias contra los denunciantes sean un delito penal.*

Uno de los modos de disuadir más la comisión de actos de hostilidad en los países de la OCDE es prever sanciones penales cuando esto ocurra. La Ley para Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de Servidores Públicos del Estado de Nuevo León menciona que las autoridades penales tomarán en cuenta los actos de hostilidad para emitir medidas cautelares y sanciones. Además, el Artículo 214bis del Código Penal de Nuevo León (y de manera similar a la Sección 219 del Código Penal Federal) considera conducta delictiva los actos de intimidación que ocurran cuando un servidor público, o la persona que actúe en su nombre, utilice la violencia física o agresión moral para presionar a otra persona con el fin de impedir que denuncie o presente una querrela relacionada con una conducta sancionada por la ley.

Aunque esta disposición disuade los actos de represalia y, a diferencia de la disposición federal, castiga a quienes tomen represalias contra las personas que deseen denunciar una conducta ilegal (y no solo conducta delictiva), su alcance se limita a las represalias que constituyan violencia física o agresión moral, y no incluye a todas las que están sujetas a la Ley para Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de Servidores Públicos del Estado de Nuevo León (véase el párrafo anterior). Además, el Código Penal solo castiga la conducta de los funcionarios públicos, aunque las denuncias puedan ser presentadas por cualquier ciudadano y las represalias bien puedan tener lugar en el sector privado.

Para aumentar la eficacia de su sistema de protección de denunciantes, Nuevo León debería garantizar la penalización integral de las represalias contra los denunciantes. Podría modificar su código penal conforme al de Canadá, que prohíbe de manera explícita (425.1) las represalias contra denunciantes y se aplica a un amplio conjunto de actos de hostilidad, que incluyen medidas disciplinarias contra un empleado, como bajarlo de categoría o rescindirle el contrato, o medidas que de otro modo afecten negativamente el empleo de un denunciante o amenacen con hacerlo (véase el Recuadro 4.12).

**Recuadro 4.12. Leyes de Canadá sobre represalias contra los denunciantes de actos de corrupción**

425.1 (1) Ningún empleador o persona que actúe en su nombre o en un puesto de autoridad con respecto de un empleado tomará medidas disciplinarias en su contra, lo bajará de categoría, rescindiré su contrato o afectará negativamente de otro modo su empleo, o amenazará con hacerlo:

(a) con la intención de obligar al empleado a abstenerse de proporcionar información a una persona cuyos deberes incluyan aplicar la ley federal o provincial, respecto de un delito que el empleado crea que el empleador, o uno de sus ejecutivos o empleados, ha cometido o está cometiendo en contra de ésta o de cualquier otra ley o regulación federal o provincial; o si el empleador es una empresa, por uno o varios de sus directores, o

(b) con la intención de tomar represalias contra el empleado porque dicho empleado proporcionó la información referida en el párrafo (a) a una persona cuyas obligaciones incluyan aplicar la ley federal o provincial.

(2) Cualquiera que infrinja el inciso (1) es culpable de:

(a) un delito procesable y será castigado con una pena de prisión de hasta cinco años; o

(b) un delito sancionable en condena sin jurado.

*Fuente:* (Canadá, s.f.[22]).

En su defecto, Nuevo León podría castigar explícitamente a quienes cometan actos de hostilidad. Al enmendar la Ley para Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de Servidores Públicos del Estado, Nuevo León podría considerar seguir el ejemplo de otros países de la OCDE donde se imponen castigos que van desde medidas disciplinarias hasta multas y encarcelamiento, estipulados en su legislación específica sobre protección de denunciantes. El sistema de protección de denunciantes de Australia prevé penas de prisión de dos años o 120 unidades de penalización, o ambas, en los casos de represalias contra los denunciantes (Ley de Divulgación de Interés Público de Australia, Subdivisión B, Parte 2, Sección 19). En Corea, el castigo por represalias varía según el tipo de represalia (véase el Recuadro 4.13).



#### Recuadro 4.13. Sanciones por represalias en Corea

En virtud de la Ley de Protección de Denunciantes de Interés Público de Corea, toda persona que entre en alguna de las siguientes categorías será castigada con una pena de prisión de no más de dos años o una multa no mayor a KRW 20 millones:

1. La persona que implementó las medidas perjudiciales descritas en el Artículo 2, subpárrafo 6, inciso (a) [Remoción del cargo, separación del cargo, despido u otra acción personal desfavorable equivalente a la pérdida de categoría en el trabajo] contra un denunciante de interés público.
2. La persona que decidió no tomar las medidas de protección ratificadas por la Comisión o por un procedimiento administrativo.

Además, toda persona que entre en alguna de las siguientes categorías será castigada con una pena de prisión de no más de un año o una multa no mayor a KRW 10 millones:

1. La persona que implementó las medidas perjudiciales que entren en alguno de los incisos del (b) al (g) del Artículo 2, subpárrafo 6, contra el denunciante de interés público [(b) medida disciplinaria, suspensión del cargo, reducción del sueldo, descenso de categoría, limitación del ascensos y cualquier otra acción personal injusta; (c) reasignación de funciones, traslado, privación de funciones, reorganización de deberes o cualquier otra acción personal contra la voluntad del denunciante; (d) discriminación en la evaluación del desempeño, revisión por especialistas, etc., y la posterior discriminación en el pago de salarios, bonos, etc.; (e) la cancelación de educación, capacitación u otras oportunidades de desarrollo personal; limitación o supresión de presupuesto, mano de obra o de otros recursos disponibles, suspensión del acceso a información de seguridad o información reservada; la cancelación de la autorización para manejar información de seguridad o información reservada; o cualquier otra discriminación o medida perjudicial para las condiciones laborales del denunciante; (f) poner el nombre del denunciante en una lista negra así como la publicación de esa lista negra, intimidación, uso de violencia y lenguaje insultante contra el denunciante, o cualquier otra acción que cause daño psicológico o físico al denunciante; (g) inspección o auditoría injusta del trabajo del denunciante, así como la divulgación de los resultados de esa auditoría o inspección; (h) cancelación de una licencia o permiso, o cualquier otra acción que cause desventajas administrativas al denunciante].
2. La persona que obstruyó la denuncia de interés público, etc., u obligó al denunciante de interés público a retirar su acusación, etc., en violación del Artículo 15, párrafo 2.

Fuente: (Korea, 2011<sup>[23]</sup>) y (OCDE, 2016<sup>[4]</sup>).

#### ***4.5.2. Nuevo León podría definir y explicitar aún más el proceso de protección contra los actos de hostilidad.***

El programa de protección de denunciantes establece que las quejas por actos de hostilidad serán recibidas por la Contraloría, la cual exige al superior del servidor público denunciado que rinda un informe por escrito sobre los hechos denunciados en un término no mayor a cinco días hábiles y, en un momento dado, induzca a la autoridad penal o administrativa para que aplique las medidas cautelares necesarias, así como las sanciones

contra la persona o personas responsables. Si el acto hostil es atribuible al superior del denunciante o testigo, esto se considerará un factor agravante.

Aunque el programa para la protección de denunciantes estipula protección explícita contra un amplio conjunto de actos de hostilidad, Nuevo León podría garantizar aún más la eficacia de ese proceso de protección al aclarar cómo pueden presentar los servidores públicos —en la práctica— una acusación de represalias y en qué condiciones pueden esperar la protección del estado. Esto podría concretarse en un Acuerdo, como en los programas de protección, y no solo infundiría seguridad jurídica en el proceso, sino que también aumentaría la confianza en el sistema de denuncias. Al mismo tiempo, el Acuerdo también podría revertir explícitamente la carga de la prueba en el proceso, para dejar a criterio del superior comprobar que la medida tomada contra el denunciante no se relaciona con la denuncia. Aunque el programa existente ya exige que el superior presente un informe sobre las presuntas medidas de represalia, el Acuerdo podría estipular de manera explícita que tiene la obligación de probar lo contrario, conforme a la práctica común en otros países de la OCDE. En Noruega, por ejemplo, cuando un empleado presenta información que da motivos para creer que ha sido objeto de represalias por haber denunciado una divulgación protegida, se supone que las represalias han tenido lugar, a menos que el empleador aporte pruebas para refutarlo (Ley del Ambiente de Trabajo de Noruega, Secciones 2-5). Por último, Nuevo León podría permitir que se acceda al proceso contra los actos de hostilidad en el caso de amenaza de represalias, lo que a menudo tiene el mismo efecto que las represalias (OCDE, 2016<sup>[4]</sup>). Australia sigue esta práctica, y su sistema de protección de denunciantes también la considera pertinente si alguien amenaza con tomar represalias contra una persona a causa de una divulgación de interés público (Ley de Divulgación de Interés Público 2013, Parte 2, Subdivisión B [13]).

#### ***4.5.3. A fin de asegurar la gestión integral de la protección de denuncias, la Unidad Anticorrupción y la Subprocuraduría Especializada en Combate a la Corrupción deben firmar un acuerdo para institucionalizar los procesos de coordinación y las mejores prácticas.***

El mecanismo de denuncias actual de Nuevo León se basa en la participación fundamental de la Unidad Anticorrupción, que no solo recibe todas las denuncias presentadas por medio de las tres vías de comunicación disponibles (teléfono, en línea y en persona), sino que también hace una evaluación inicial de la exhaustividad de la información entregada, así como de la naturaleza de la responsabilidad de los hechos denunciados. En particular, un funcionario específico de la Unidad Anticorrupción evalúa los presuntos hechos y considera si el expediente aborda aspectos delictivos y, por tanto, debe enviarse a la Subprocuraduría Especializada en Combate a la Corrupción para tramitar un proceso formal ante el Poder Judicial.

Aunque la Unidad Anticorrupción y la Subprocuraduría Especializada en Combate a la Corrupción han establecido una mayor vinculación y cooperación para detectar, investigar y, en un momento dado, castigar los hechos denunciados de carácter delictivo, las entrevistas durante la misión de investigación revelaron que esas relaciones no siempre funcionan de manera eficaz y que no siempre se notifican a la Unidad Anticorrupción las medidas penales tomadas por la Contraloría ante el juez. En algunos casos, la fuente de la información sobre las actuaciones judiciales fueron los medios de comunicación. Eso dificulta que la Unidad Anticorrupción verifique los adelantos de cada denuncia y mantenga una visión integral de todo el proceso y del seguimiento necesario

en cada situación. Para resolver este problema, ambas instituciones podrían suscribir un acuerdo para formalizar las mejores prácticas utilizadas a la fecha y poner al tanto a la Unidad Anticorrupción del seguimiento judicial, de ser necesario, colaborando en la creación del expediente judicial. Se podrían analizar otras formas de aumentar la cooperación en el Sistema Local Anticorrupción de Nuevo León, pues ambas instituciones participan y tienen la oportunidad de intercambiar sus puntos de vista para mejorar la eficacia del mecanismo de denuncias y la revisión del derecho penal de la conducta subyacente.

## 4.6. Mayor percepción y comunicación

### 4.6.1. Nuevo León debería redoblar sus esfuerzos para mejorar la percepción pública sobre los mecanismos de denuncia.

Al crear una cultura organizacional abierta basada en la confianza, el profesionalismo, el respeto y la colaboración entre colegas, la comunicación es esencial. Concientizar a los servidores públicos sobre cómo expresar sus preocupaciones cuando surjan o cómo son protegidos por los mecanismos de denuncia no solo destaca la importancia de plantear dilemas éticos y presuntos actos ilícitos, sino que también refuerza el interés mutuo en defender la integridad en el lugar de trabajo y la sociedad. La Administración Pública del Reino Unido dirigió una iniciativa de este tipo, que sugiere incluir una declaración en los manuales del personal para que los empleados tengan la certeza de que es seguro plantear sus preocupaciones (véase el Recuadro 4.14).

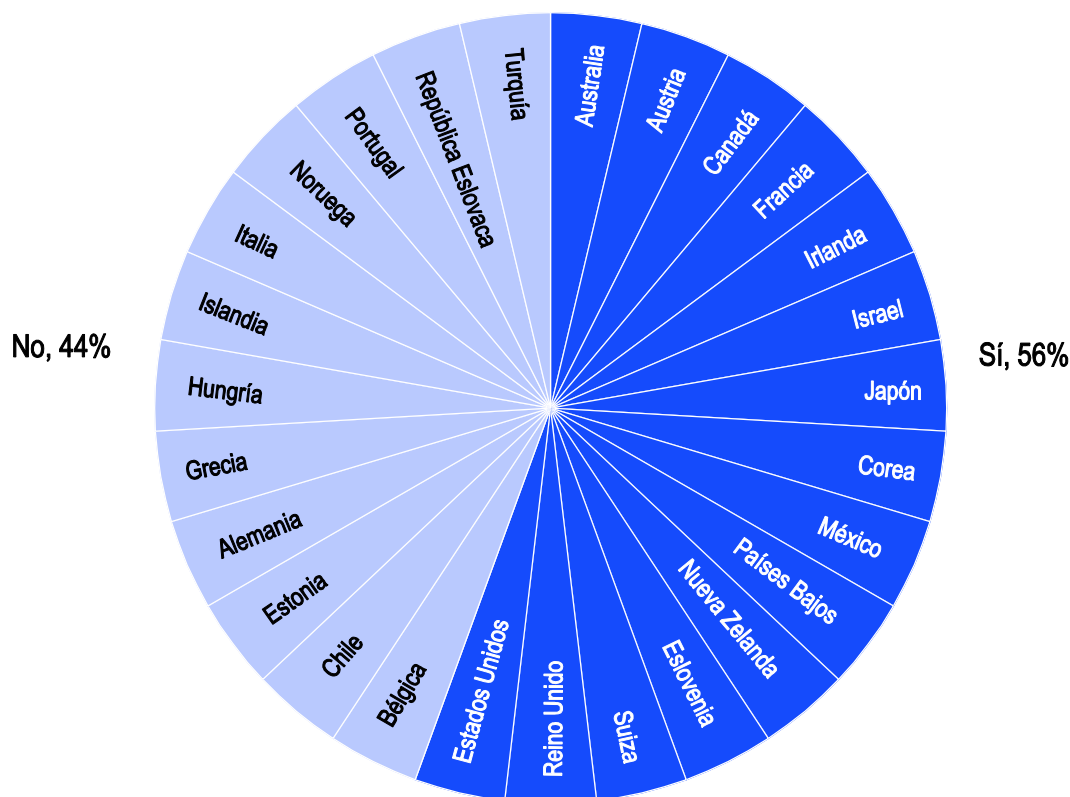
#### Recuadro 4.14. Dar certeza al personal de que es seguro plantear sus preocupaciones

“Invitamos a todos los que trabajan aquí a plantear cualquier inquietud que tengan. Alentamos la denuncia dentro de la organización para ayudarnos a corregir las cosas si van por mal camino. Si creen que algo va mal, al avisarnos nos dan la oportunidad de investigar adecuadamente y de tomar en cuenta sus inquietudes. Los alentamos a plantear sus inquietudes y les aseguramos que no se verán perjudicados al hacerlo.”

Fuente: (United Kingdom's Civil Service Commission, 2011<sup>[24]</sup>).

Dar a conocer a los empleados del sector público sus derechos y obligaciones al exponer los actos ilícitos debe ser parte de acciones más amplias que emprendan las organizaciones públicas para crear una cultura de integridad, como se indica en la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública*, al recomendar que los gobiernos “ofrezcan a los funcionarios públicos la información, capacitación, orientación y asesoría oportunas para que apliquen las normas de integridad pública en el centro de trabajo” (OCDE, 2017<sup>[11]</sup>). En cuanto a la protección de denuncias, 15 países de la OCDE ya realizan actividades de concientización con el propósito de cambiar las percepciones culturales y las actitudes del público hacia los denunciantes (véase la Gráfica 4.3).

**Gráfica 4.3. Actividades informativas del sector público sobre la protección a denunciantes en los países de la OCDE**



*Nota:* A los entrevistados se les formuló la siguiente pregunta: “¿En su país se han realizado actividades de concientización, como capacitación de directivos, con el propósito de cambiar las percepciones culturales y las actitudes del público sobre las denuncias de corrupción?”

*Fuente:* (OCDE, 2016<sup>[4]</sup>).

En Nuevo León, los asuntos relacionados con la protección de denunciantes son parte de la capacitación obligatoria sobre cultura de la legalidad para servidores públicos (véase el Capítulo 3. ). Según la Unidad Anticorrupción, entre 2013 y 2015, su personal impartió capacitación certificada a 250 funcionarios, quienes a su vez enseñaron lo aprendido a 30 000 servidores públicos. Tres personas de la unidad visitaron 800 grupos. El Artículo 7 de la Ley para Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de Servidores Públicos del Estado de Nuevo León estipula que todas las entidades públicas deberán establecer los procedimientos necesarios para difundir el contenido de la ley entre los servidores públicos y la ciudadanía. A pesar de estos esfuerzos y del marco jurídico, todavía no se conoce bien el trabajo de la Unidad Anticorrupción sobre la protección de denuncias. Muchos servidores públicos entrevistados en la misión de investigación, incluso en sectores de riesgo, como la contratación pública, declararon que tenían pocos conocimientos sobre el sistema de denuncias y que tampoco habían recibido capacitación específica sobre las políticas y procedimientos respectivos.

Nuevo León debe redoblar sus esfuerzos para mejorar la comunicación sobre los derechos y obligaciones de los denunciantes. En primer lugar, podría publicar información sobre cómo se protege a los denunciantes para mantener informados a los empleados de sus derechos y obligaciones sobre la divulgación protegida, siguiendo el ejemplo de los requisitos en los organismos federales de Estados Unidos estipulados en la Ley de

Seguridad y Salud en el Trabajo (OCDE, 2016<sup>[4]</sup>). Estados Unidos también nombra a un mediador para la Protección de Denunciantes en cada organismo gubernamental responsable de informar a sus empleados: 1) sobre prohibiciones de represalias contra divulgaciones protegidas, y 2) contra quienes han hecho o contemplan hacer una divulgación protegida sobre los derechos y recursos contra represalias por divulgaciones protegidas (Artículo 117 de la Ley para Mejorar la Protección de Denunciantes). En segundo lugar, Nuevo León podría seguir el ejemplo de la Dirección de Asuntos del Consumidor de Japón, que celebra reuniones explicativas y simposios en todo el país con directores de empresas, funcionarios y empleados para difundir la Ley de Protección de Denunciantes. Por último, y de manera más general, podría considerar las recomendaciones propuestas en la Guía de Gobierno Abierto para apoyar la Alianza de Gobierno Abierto (véase el Recuadro 4.15), que recalca la importancia de llegar no solo a directivos y servidores públicos, sino también a escuelas, el sector privado y profesionales (véase el Capítulo 5. ).

**Recuadro 4.15. Recomendaciones de la Guía de Gobierno Abierto para poner en marcha una campaña de concientización sobre el valor de las denuncias de actos de corrupción**

A/ Poner en marcha una campaña pública que se extienda a las escuelas y capacitación profesional sobre el valor de denunciar actos de corrupción para proteger el bien público, la salud y seguridad de las personas, su ambiente y derechos humanos. Distinguir entre la denuncia y la información cerciorándose de que las leyes de protección de denunciantes hagan hincapié en la diferencia entre denuncias abiertas y las confidenciales, y aprovechen los derechos a la libertad de expresión.

B/ Comunicar con claridad los procedimientos y medidas de protección para denunciantes, y asesorar al respecto.

C/ Establecer requisitos para los empleadores del sector público y promover que los del sector privado instituyan medidas internas para facilitar la denuncia de actos de corrupción y presenten informes periódicos y públicos.

D/ Impartir capacitación en las instituciones para asegurar que los directivos estén adecuadamente capacitados para recibir las denuncias, y reconocer y prevenir los casos de discriminación y medidas disciplinarias contra los denunciantes.

*Fuente:* (Transparency and Accountability Initiative, s.f.<sup>[25]</sup>).

***4.6.2. Nuevo León podría mostrar un mayor liderazgo en la protección de denuncias al mejorar la forma en que se recopilan los datos en la actualidad.***

Otra forma en la que Nuevo León podría demostrar un alto nivel de compromiso y determinación para crear una cultura abierta en el sector público sería mejorar la recopilación de datos sobre los resultados y efectos del programa de protección de denunciantes. Esto podría combinarse con una estrategia de comunicación integral que busque la participación de toda la sociedad y ofrecer casos reales que puedan atraer al público en general. Por conducto de la Unidad Anticorrupción, el gobierno de Nuevo

León ya publica de manera sistemática estadísticas sobre el número de denuncias recibidas, el total de denuncias por entidad, la tipología de los presuntos hechos y las sanciones aplicadas en los boletines para informar el progreso del Plan Anticorrupción. Esa recopilación de datos sigue la trayectoria de algunos de los indicadores sugeridos en las publicaciones citadas, entre los que cabe mencionar los siguientes: 1) número y tipos de divulgaciones del sector público recibidas, 2) entidades que reciben la mayoría de las divulgaciones, 3) los resultados de los casos (es decir, si la divulgación se desestimó, aceptó, investigó y validó, y con qué argumentos), 4) si la conducta indebida llegó a su fin a causa de la divulgación, 5) si se modificaron las políticas de la organización a causa de la divulgación en caso de que se identificaran deficiencias, 6) si se impusieron castigos a los perpetradores, 7) alcance, frecuencia y destinatarios de las actividades de concientización y capacitación, y 8) el tiempo que tardó el proceso de los casos (Transparency International, 2013<sup>[26]</sup>); (Apaza and Chang, 2011<sup>[27]</sup>) y (Miceli and Near, 1992<sup>[28]</sup>). Nuevo León podría aprovechar esto al recopilar datos sobre los indicadores que aún no se han recabado. También podría pensar en utilizar los resultados de las encuestas de personal, que no solo evaluarían el avance en el programa de protección de denunciantes, sino que también demostrarían el compromiso para mejorar la percepción, confianza y certidumbre en la protección de las denuncias. La Junta de Protección del Sistema de Méritos de Estados Unidos, en su Encuesta sobre el Punto de Vista de los Empleados Federales, que realiza en forma anual, incluye una pregunta para que los empleados examinen sus experiencias como (posibles) denunciantes (U.S. Merit Systems Protection Board, s.f.<sup>[29]</sup>).

Como no es claro en qué medida la recopilación de datos efectuada por la Unidad Anticorrupción se ha dado a conocer al público en general, Nuevo León podría intensificar sus campañas de comunicación en las entidades públicas y la sociedad. La publicación de informes breves y asequibles con datos e información esenciales, infografías y casos, podría ser una iniciativa de ese tipo. El mediador del estado de Victoria, en Australia, por ejemplo, genera una versión instantánea de su informe anual con una descripción concisa de su labor (incluso su información de contacto) y una perspectiva general de su actividad anual en gráficas, diagramas y recuadros (Victorian Ombudsman, s.f.<sup>[30]</sup>). El informe también describe actividades en la comunidad (escuelas, universidades, grupos comunitarios, grupos activistas), ejemplo que Nuevo León podría seguir para mostrar su compromiso y promover la denuncia en la sociedad.

## Propuestas de acción

Promover una cultura abierta en el sector público no solo ayuda a crear confianza e integridad en las entidades públicas, sino que estimula un sistema de integridad eficaz y receptivo a las preocupaciones por la integridad. Para mejorar la eficacia del sistema, mecanismos y prácticas actuales, Nuevo León podría considerar las siguientes medidas:

### *Crear una cultura organizacional abierta.*

- Crear canales seguros para ofrecer orientación a los servidores públicos sobre los asuntos relacionados con la integridad, asegurando una separación clara de los organismos encargados de la aplicación de la ley.
- Asignar la tarea de brindar esa orientación a los Puntos de Contacto para la Integridad, conforme a lo recomendado en el Capítulo 1.
- Monitorear cómo cumplen los altos funcionarios con su responsabilidad de difundir la regulación sobre denuncias (Artículo 7 de la Ley para Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de Servidores Públicos del Estado de Nuevo León) y de crear una cultura organizacional abierta.
- Encomendar responsabilidades específicas a los altos funcionarios para garantizar la protección de las divulgaciones de los denunciantes.
- Diseñar un programa piloto que genere incentivos y premios para el personal subalterno y directivo que reúna los requisitos y participe con éxito en programas de tutoría.
- Incorporar acciones para promover una cultura organizacional abierta en el nuevo programa de gestión del desempeño, al definir el perfil y conducta esperados para la selección, desarrollo y gestión del desempeño de los altos funcionarios públicos.

### *Fortalecer el programa de protección de denunciantes.*

- Garantizar que los servidores públicos en los poderes del estado y todo el gobierno cuenten con canales de denuncia y protección.
- Modificar el marco jurídico y adoptar un enfoque más equilibrado para definir las divulgaciones protegidas que ofrezca una definición clara, completa y detallada.

### *Proporcionar los incentivos adecuados para alentar a los denunciantes.*

- Introducir un enfoque escalonado, donde los denunciantes del sector público puedan primero informar a su empleador y utilizar los canales de denuncia externos como un último recurso. Para la divulgación interna, la responsabilidad podría encomendarse a un alto funcionario, y para las denuncias externas, a una institución independiente que goce de la mayor confianza entre los ciudadanos y los funcionarios públicos.
- Ampliar la obligación de firmar el acuerdo de confidencialidad que se aplica a todos los funcionarios de la Unidad Anticorrupción a todas las personas que tengan acceso a la información relacionada con la denuncia, incluso quienes reciben las denuncias por teléfono.

- Impartir capacitación a todos los que tengan acceso a la información de la denuncia, sobre cómo garantizar las normas de confidencialidad más elevadas.
- Reforzar los mecanismos de seguridad para acceder a las declaraciones de los denunciantes, tanto en papel como en formato digital.
- Introducir un delito específico para los servidores públicos que infrinjan las disposiciones sobre confidencialidad estipuladas en el Artículo 12 de la Ley para Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de Servidores Públicos del Estado de Nuevo León.
- Ampliar la lista de medidas de protección, explicando en forma detallada las normas que rigen las condiciones laborales y asegurándose de incluir la reincorporación laboral, como lo hacen casi todos los países de la OCDE.
- Introducir mecanismos de reparación, que tomen en cuenta los salarios caídos, así como indemnización por daños directos, daño moral y daños punitivos.
- Evaluar si el mecanismo de recompensa existente es eficaz o más bien genera nuevas quejas, lo que crea una carga y gastos innecesarios a la administración pública.

#### ***Garantizar una protección eficaz.***

- Garantizar protección integral contra los actos de hostilidad hacia los denunciantes mediante sanciones penales y disciplinarias en el Código Penal o en la Ley para Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de Servidores Públicos del Estado de Nuevo León.
- Aclarar cómo pueden presentar los servidores públicos una acusación de represalias y en qué condiciones pueden esperar la protección del estado. Esto podría concretarse mediante un Acuerdo.
- Revertir la carga de la prueba en el proceso para buscar protección contra actos de hostilidad, dejando a criterio del superior comprobar que la medida tomada contra el denunciante no se relaciona con su denuncia.
- Proporcionar acceso a la protección contra actos de hostilidad en caso de amenaza de represalias.
- Suscribir un acuerdo entre la Unidad Anticorrupción y la Subprocuraduría Especializada en Combate a la Corrupción para formalizar los mecanismos de coordinación creados a la fecha. Esto debería ayudar a mantener al tanto del seguimiento judicial a la Unidad Anticorrupción y, de ser necesario, colaborar en la creación del expediente judicial.
- Crear otros mecanismos para aumentar la cooperación entre la Unidad Anticorrupción y la Subprocuraduría Especializada en Combate a la Corrupción en el Sistema Estatal Anticorrupción de Nuevo León.

#### ***Mayor percepción y comunicación.***

- Redoblar esfuerzos para mejorar la comunicación y concientizar sobre los derechos y obligaciones pertinentes de diversas maneras, como publicar la información respectiva o introducir un mediador para la Protección de Denunciantes en cada entidad gubernamental.



- Organizar reuniones explicativas y simposios para directores de empresas, funcionarios y empleados, y también escuelas y profesionales, para divulgar información y crear conciencia pública sobre la protección de denunciantes.
- Asegurar la recopilación exhaustiva de datos de indicadores confiables sobre los resultados y efectos del programa de protección de denunciantes, y complementarlo con los resultados de encuestas al personal.
- Intensificar los esfuerzos para difundir la recopilación de datos de la Unidad Anticorrupción entre las entidades públicas y la sociedad en general.

## Bibliografía

- Apaza, C. and Y. Chang (2011), “What Makes Whistleblowing Effective Whistleblowing in Peru and South Korea”, *Public Integrity*, Vol. 13/2, pp. 113-129, <http://dx.doi.org/10.2753/PIN1099-9922130202>. [27]
- Australia (2013), *Australia’s Public Interest Disclosure Act , Part 4, Division 1, Section 59*, <http://www.apsc.gov.au/publications-and-media/current-publications/strengthening-values>. [8]
- Australian Public Service Commission (2014), *Strengthening a values based culture: A plan for integrating the APS Values into the way we work*, <http://www.apsc.gov.au/publications-and-media/current-publications/strengthening-values> (consultado el 7 de noviembre de 2017). [6]
- Banisar, D. (2011), “Whistleblowing: International Standards and Developments”, in I. Sandoval (ed.), *Corruption and Transparency: Debating the Frontiers between State, Market and Society*, World Bank-Institute for Social Research, UNAM, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1753180](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1753180) (consultado el 6 de julio de 2017). [12]
- Berry, B. (2004), “Organizational Culture: A Framework and Strategies for Facilitating Employee Whistleblowing”, *Employee Responsibilities and Rights Journal*, Vol. 16/1, pp. 1-11, <http://dx.doi.org/10.1023/B:ERRJ.0000017516.40437.b1>. [2]
- Canada (2005), *Public Servants Disclosure Protection Act, Section 21.7*. [20]
- Canada (s.f.), *Criminal Code (R.S.C., 1985, c. C-46)*. [22]
- European Union (2001), *Regulation (EC) No 45/2001 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2000 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by the Community institutions and bodies and on the free movement of such data*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32001R0045>. [18]
- Government of Canada (2018), *Treasury Board of Canada Secretariat*, <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat.html> (consultado el 4 de septiembre de 2018). [7]
- Korea (2011), *Protection of Public Interest Whistle-blowers Act No. 10 472 (2011), Chapter V, Article 30 (2) and (3)*. [23]

- Latimer, P. and A. Brown (2008), “Whistleblower Laws: International Best Practice”, *Monash U. Department of Business Law & Taxation Research Paper No. 1326766*, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1326766>. [17]
- Miceli, M. and J. Near (1992), *Blowing the whistle : the organizational and legal implications for companies and employees*, Lexington Books. [28]
- OCDE (2018), *Report on Whistleblower Protection in the Public Sector in Greece. Greece-OECD Project: Technical Support on Anti-Corruption*. [15]
- OCDE (2017), *Estudio de la OCDE sobre integridad en Colombia: Invirtiendo en integridad pública para afianzar la paz y el desarrollo*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264278646-es>. [5]
- OCDE (2017), *Estudio de la OCDE sobre integridad en México: Adoptando una postura más firme contra la corrupción*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264280687-es>. [11]
- OCDE (2017), *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública*, <http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>. [1]
- OCDE (2016), *Committing to Effective Whistleblower Protection*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252639-en>. [4]
- OCDE (en prensa), *Estudio de la OCDE sobre Integridad en la Ciudad de México: Renovando su sistema anticorrupción*, OECD Publishing, Paris. [10]
- Transparency and Accountability Initiative (s.f.), *Open Government Guide - Establish a public awareness campaign on the value of whistleblowing*, <http://www.opengovguide.com/commitments/establish-a-public-awareness-campaign-on-the-value-of-whistleblowing>. [25]
- Transparency International (2013), *International Principles for Whistleblower Legislation: Best Practices for Laws to Protect Whistleblowers and Support Whistleblowing in the Public Interest*, Transparency International, Berlin, [http://www.transparency.org/whatwedo/pub/international\\_principles\\_for\\_whistleblower\\_legislation](http://www.transparency.org/whatwedo/pub/international_principles_for_whistleblower_legislation). [26]
- Transparency International Ireland (2015), *Speak Up Report 2015*, <https://transparency.ie/resources/whistleblowing/speak-report-2015> (consultado el 9 de noviembre de 2017). [21]
- Treasury Board Secretariat (2016), *Key Leadership Competency profile and examples of effective and ineffective behaviours - Canada.ca*, <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/professional-development/key-leadership-competency-profile/examples-effective-ineffective-behaviours.html> (consultado el 4 de septiembre de 2018). [9]
- U.S. Merit Systems Protection Board (s.f.), *Merit Systems Protection Board Employee Surveys*, <https://www.mspb.gov/publicaffairs/surveys.htm> (consultado el 9 de noviembre de 2017). [29]

- United Kingdom (1998), *UK Public Interest Disclosure Act, Article 1.* [13]
- United Kingdom's Civil Service Commission (2011), *Whistle-blowing and the civil service code*, <http://civilservicecommission.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2014/02/Whistleblowing-and-the-Civil-Service-Code.pdf> (consultado el 4 de septiembre de 2018). [24]
- UNODC (2015), *Good Practices in the Protection of Reporting Persons.* [3]
- UNODC (2009), *Technical Guide to the United Nations Convention against Corruption*, [https://www.unodc.org/documents/corruption/Technical\\_Guide\\_UNCAC.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Technical_Guide_UNCAC.pdf) (consultado el 6 de julio de 2017). [14]
- Vandekerckhove, W., C. James and F. West (2013), *Whistleblowing: the inside story - a study of the experiences of 1,000 whistleblowers*, <http://gala.gre.ac.uk/10296/> (consultado el 6 de julio de 2017). [16]
- Victorian Ombudsman (s.f.), *Annual Reports*, <https://www.ombudsman.vic.gov.au/Publications/Annual-Reports> (consultado el 9 de noviembre de 2017). [30]
- Worth, M. (2015), *Reinstatements on the rise: Whistleblower protection laws beginning to work in practice*, *Blueprint for Free Speech.* [19]



## Capítulo 5. Crear una cultura de integridad en Nuevo León con un enfoque que involucre a toda la sociedad

*En este capítulo se analiza si las reformas de integridad de Nuevo León realmente involucran a los ciudadanos, a la sociedad civil y al sector privado para que reconozcan la responsabilidad que comparten en materia de integridad pública. Se identifican estrategias adicionales para crear conciencia y aumentar su conocimiento sobre los beneficios sociales, económicos y políticos que la integridad pública aporta a la sociedad. En este capítulo también se evalúan las iniciativas que ha emprendido el estado para inculcar normas y valores de integridad en niños y jóvenes. Se ofrecen recomendaciones para que los programas existentes sean un aspecto prioritario del plan de estudios y se asegure que los docentes tengan las habilidades para impartir la asignatura de integridad en las aulas.*

## 5.1. Introducción

La integridad pública no solo es responsabilidad de los funcionarios públicos. Los ciudadanos, las empresas y la sociedad civil también son responsables de defender la integridad de sus comunidades. En cualquier papel en que se desenvuelvan, los ciudadanos tienen tres funciones básicas. En primer lugar, como guardianes de funcionarios públicos y políticos, pueden exigirles que rindan cuentas de lo que prometen y de las medidas que toman para prevenir la corrupción y fomentar la integridad pública. En segundo lugar, los ciudadanos y las empresas también son miembros activos de la comunidad y tienen la responsabilidad de promover la integridad pública de manera más general en la sociedad. Cuando los ciudadanos y las empresas, o ambos, pagan sobornos, evaden impuestos, reciben prestaciones sociales fraudulentas o explotan los servicios públicos sin pagar por ellos desvían de manera injusta los recursos públicos y socavan el tejido social. En tercer lugar, los ciudadanos también son empleados ya sea del sector público o del privado, donde se espera que cumplan con sus obligaciones de mantener la integridad pública.

Cuando la corrupción arraiga como norma social, las políticas de integridad deben encontrar soluciones para promover nuevas conductas y normas sociales. Eso significa romper las normas que fomenten la elusión de disposiciones, como pagar sobornos para obtener servicios públicos más rápido o comprar puestos públicos. Desafiar las normas arraigadas también exige enfrentar un problema de actuación colectiva, en el que la conducta corrupta se justifica porque “todos la cometen”. Estas medidas deben emprenderse tanto en el sector público como en toda la sociedad de manera más general.

Por tanto, aplicar un enfoque que involucre a toda la sociedad para combatir la corrupción debe ser el núcleo de una táctica estratégica en las políticas anticorrupción de cualquier país. Los gobiernos pueden promover una cultura de integridad pública al colaborar con el sector privado, la sociedad civil y las personas, en especial, al:

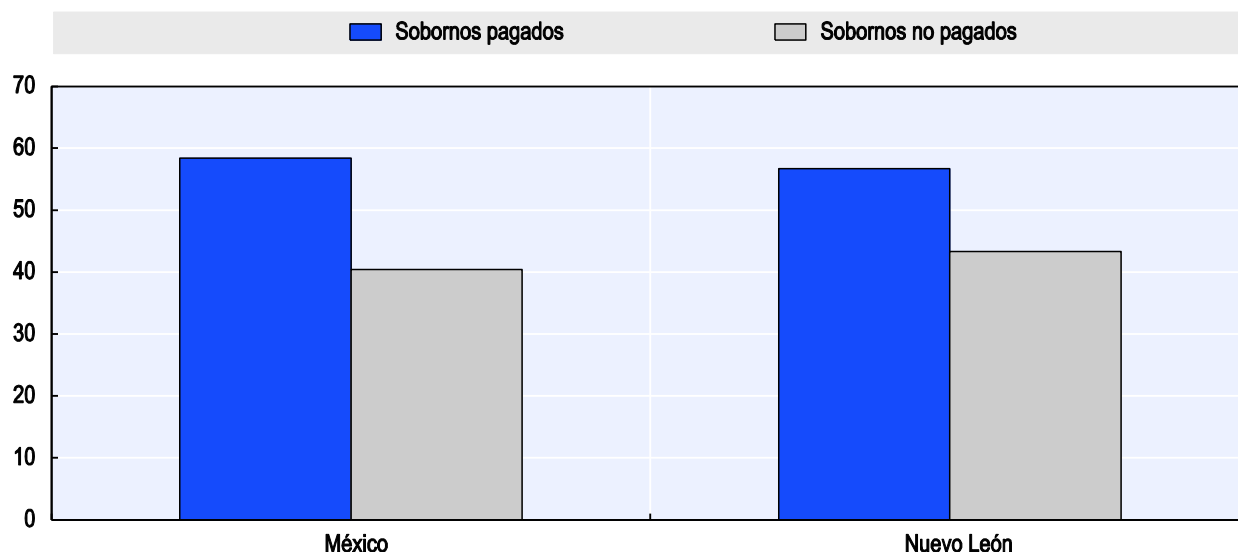
- reconocer explícitamente en el sistema de integridad pública el papel del sector privado, la sociedad civil y las personas de respetar los valores de integridad en sus interacciones con el sector público y entre ellos.
- alentar al sector privado, la sociedad civil y las personas a defender esos valores como su responsabilidad compartida, al:
  - crear conciencia en la sociedad sobre los beneficios de la integridad y reducir la tolerancia a las violaciones de la integridad pública.
  - realizar campañas, cuando proceda, para promover la educación cívica sobre la integridad pública entre las personas y ante todo en las escuelas. (OCDE, 2017<sup>[1]</sup>)

## 5.2. Fomentar un sentido común sobre la responsabilidad de la integridad en toda la sociedad

### ***5.2.1. La Contraloría y Transparencia Gubernamental podría proponer actividades para crear conciencia entre los ciudadanos y las empresas sobre el papel que desempeñan y su responsabilidad de respetar la integridad pública.***

Los ciudadanos de Nuevo León muestran una gran tolerancia al pago de sobornos al tratar con la administración pública en diversos sectores (educación, salud y servicios médicos, el sistema judicial, la policía, etc.), en un grado comparable con el promedio nacional (véase la Gráfica 5.1).

**Gráfica 5.1. Número de sobornos reportados como pagados y no pagados a funcionarios públicos en Nuevo León, 2015**

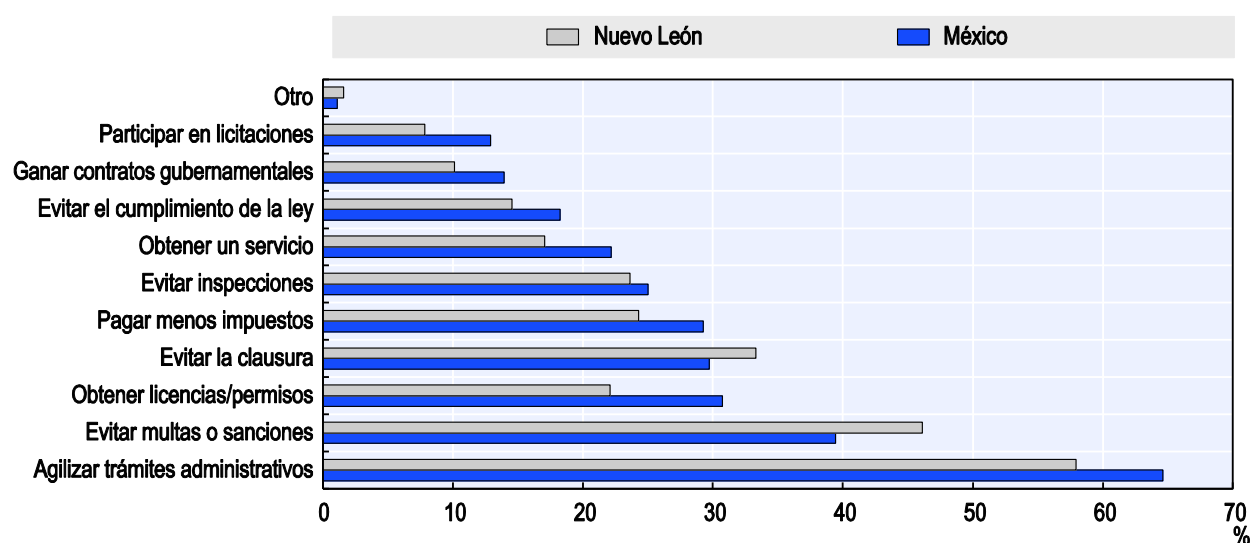


Fuente: Basado en la *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental*, 2015, del INEGI.

Del mismo modo, la tolerancia para pagar sobornos también es elevada en el sector privado (véase la Gráfica 5.2). Más de 58% de las empresas informó que pagan sobornos para agilizar trámites, en comparación con el promedio nacional, de 65%. Asimismo, 46% de las empresas informó que pagan sobornos para evitar multas o sanciones, un porcentaje mayor al promedio nacional, de 39%.

**Gráfica 5.2. Razones citadas por el sector privado para ser cómplice de la corrupción**

Periodo: Octubre-diciembre de 2016



Fuente: Basado en la *Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas*, 2016, del INEGI.

Las reformas de integridad legales e institucionales pueden ser proclives al fracaso en regiones donde las normas sociales imperantes toleran la corrupción (Acemoglu and Jackson, 2014<sup>[2]</sup>). El contexto social influye mucho en las actitudes personales hacia la corrupción (Gatti, Paternostro and Rigolini, 2003<sup>[3]</sup>). Cuando las violaciones a la integridad son generalizadas, como sucede en Nuevo León, las personas toleran más la corrupción (Fisman and Miguel, 2008<sup>[4]</sup>; Barr and Serra, 2010<sup>[5]</sup>; Gächter and Schulz, 2016<sup>[6]</sup>). Surge un problema de coordinación que disuade a los ciudadanos de intentar combatir la corrupción. Deben tomarse medidas concretas para divulgar y probar las nuevas normas sociales esperadas a fin de garantizar que todos los ciudadanos y organizaciones gubernamentales conozcan las nuevas normas de conducta que deben acatar.

El gobierno de Nuevo León es consciente de los desafíos que enfrenta la sociedad en materia de integridad, y colabora con las empresas y la sociedad civil para promover una cultura de integridad. La Ley para la Promoción de Valores y Cultura de la Legalidad del Estado de Nuevo León, aprobada por vez primera en 2007, promueve los valores y el respeto al régimen de derecho que sustentan la convivencia armónica de la sociedad (Estado de Nuevo León, 2016<sup>[7]</sup>). Para llevar a cabo estas funciones, la ley creó el Consejo Estatal para la Promoción de los Valores y Cultura de la Legalidad. Integrado por representantes estatales y no gubernamentales, el Consejo es responsable de congregar a las diferentes instancias que promueven los valores en Nuevo León para trabajar juntos en una organización integrada (Estado de Nuevo León, 2016<sup>[7]</sup>).

Además, la Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública del Estado de Nuevo León y Contraloría y Transparencia Gubernamental (en lo sucesivo la Contraloría) han empezado varias campañas de concientización para informar a los funcionarios públicos, los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil sobre las iniciativas para combatir la corrupción. Entre los puntos principales se encuentran:

- información sobre la aprobación del Código de Ética;
- la creación de un concurso que promueve la participación de los jóvenes para mejorar la transparencia y rendición de cuentas en el estado, como un mecanismo para combatir la corrupción, y
- procesos para presentar quejas sobre la recepción de los servicios públicos.

Desde 2016 han estado en vigor convenios de colaboración entre representantes de las cámaras de comercio y el gobierno (Recuadro 5.1). Estos promueven iniciativas conjuntas del sector público y el privado sobre transparencia y ética. Ambos sectores también acordaron un plan estratégico que contempla 1) crear un comité ciudadano para la transparencia y el combate a la corrupción, 2) evaluar el nivel de transparencia en el gobierno, 3) promover y facilitar las denuncias de los ciudadanos, 4) promover una nueva plataforma, “Yo no di un moche”, para verificar cómo contribuye la sociedad a las iniciativas anticorrupción, y 5) fomentar la ética en el sector público.



### Recuadro 5.1. Involucrar al sector privado para promover una cultura de integridad en Nuevo León

El 7 de noviembre de 2016, Nuevo León y siete importantes organismos empresariales suscribieron un convenio de colaboración sobre transparencia y combate a la corrupción. Junto con el gobierno, estos siete organismos empresariales (CANACO, CAINTRA, COPARMEX, CANIRAC, CMIC, CAPROBI y CANADEVI) acordaron participar activamente en las iniciativas de combate a la corrupción. Organizaciones de la sociedad civil, como el Consejo Cívico y ¡Hagámoslo Bien!, se involucraron en esta labor.

Para el gobierno, el convenio propone las siguientes tres acciones:

- Crear proyectos sobre ética, transparencia y prevención de conflictos de interés.
- Incluir al sector privado en medidas que promuevan la participación ciudadana en la supervisión de acciones y programas públicos, y que además funja como testigo en las actividades de contratación pública y rendición de cuentas efectuadas por el gobierno.
- Organizar programas de capacitación y conferencias, a solicitud de las cámaras de comercio, e intercambiar experiencias sobre ética, cultura de la legalidad, transparencia, quejas de los ciudadanos, contratación pública y gobierno electrónico, así como otras iniciativas relacionadas con el combate a la corrupción.

Para el sector privado, el convenio identificó las siguientes acciones:

- Difundir iniciativas sobre los valores de ética pública y protección de denunciantes entre sus afiliados mediante boletines, folletos, congresos y debates, etcétera.
- Promover el rechazo de actos corruptos entre sus miembros e impedir que surjan conflictos de interés.
- Promover proyectos de ética y una cultura de la legalidad en los negocios.
- Compartir estudios, evaluaciones, encuestas y otras herramientas que identifiquen oportunidades para mejorar el sistema de contratación pública.
- Formular propuestas para reglamentos y prácticas de buena gobernanza en los rubros de ética, transparencia y prevención de la corrupción.
- Generar principios éticos comunes sobre la integridad pública y la prevención de conflictos de interés, entre otras iniciativas.

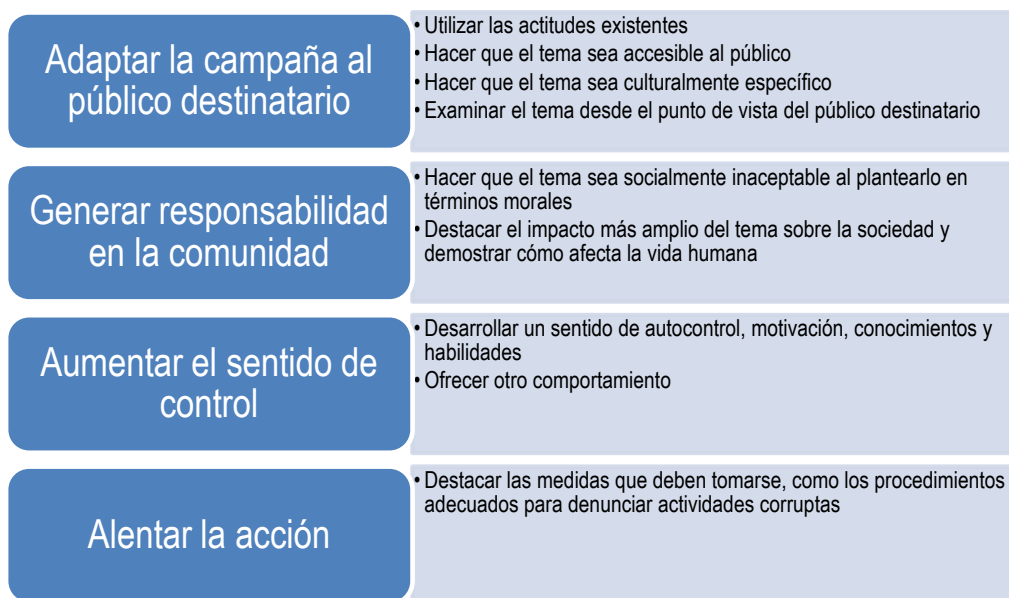
Ambas partes también acordaron fomentar medidas para prevenir conflictos de interés en las interacciones entre las dependencias gubernamentales y el sector privado. Además, se acordó que cada año las partes tomarán medidas que se centren en prevenir los conflictos de interés y nombrarán a un representante para coordinar sus iniciativas, además de garantizar los recursos materiales y humanos necesarios.

*Fuente:* Gobierno de Nuevo León (2016, inédito), Convenio de Colaboración entre el Gobierno de Nuevo León y CANACO, CAINTRA, COPARMEX, CANIRAC, CMIC, CAPROBI y CANADEVI.

Nuevo León y varias organizaciones de la sociedad civil también han trabajado para fomentar una cultura de la legalidad de manera más general en la sociedad. Por ejemplo, Nuevo León colabora con la organización ¡Hagámoslo Bien!, movimiento ciudadano creado en 2013 e integrado por representantes de organizaciones de la sociedad civil, cámaras de comercio (COPARMEX Nuevo León), instituciones académicas (por ejemplo, Tecnológico de Monterrey), iglesias y ciudadanos. Las actividades de ¡Hagámoslo Bien! se centran en crear un nuevo sentido de ciudadanía que acate el régimen de derecho y se resista activamente a la corrupción.

Si bien estas iniciativas destacan el compromiso de Nuevo León de promover una cultura de integridad en la sociedad, los esfuerzos del gobierno para involucrar al sector privado y la sociedad civil en el tema de la integridad podrían coordinarse aún más conforme a un plan de acción explícito. Con el fin de coordinar estas diferentes medidas, la Contraloría podría formular un plan de acción para crear conciencia que identifique claramente los objetivos deseados (como la conducta por cambiar o las percepciones por cuestionar), los productos fundamentales (por ejemplo, los métodos para lograr los objetivos), los públicos destinatarios y (cuando proceda) los principales socios en esta labor. En la medida de lo posible, estos objetivos y productos deben concebirse en forma mensurable, con indicadores que permitan monitorear y evaluar las acciones propuestas. La estrategia debe centrarse en las áreas vulnerables donde se ha observado que los ciudadanos y las empresas no acatan la ley. Cuando el plan de acción proponga que otras secretarías asuman estas tareas, la Contraloría podría solicitar que el gobernador de Nuevo León asigne la responsabilidad a las secretarías pertinentes. La Coordinación de Enlace con la Sociedad Civil puede ayudar a la Contraloría a formular y llevar a cabo el plan de acción. El Consejo Estatal para la Promoción de los Valores y Cultura de la Legalidad también podría apoyar a estas entidades para realizar las campañas de concientización.

Para que esas campañas sean eficaces, deben diseñarse a la medida de los públicos destinatarios, generar responsabilidad en la comunidad, aumentar el sentido de control y alentar la acción (Gráfica 5.3).

**Gráfica 5.3. Factores de éxito en las campañas de modificación de conductas**

Fuente: (Mann, 2011<sup>[8]</sup>).

Al crear las campañas de concientización, deben evitarse las que se basen en el miedo. Los ciudadanos pueden hacer caso omiso de los mensajes por ser muy extremos, improbable que les suceda a ellos o demasiado perturbadores (Mann, 2011<sup>[8]</sup>). En el Recuadro 5.2 se proporciona una visión general sobre pruebas de investigaciones que señalan el papel de los mensajes positivos. Del mismo modo, las campañas no deben presentar el tema en términos sensacionalistas, sino utilizar pruebas creíbles y auténticas que alienten a los destinatarios a identificar los mensajes esenciales (Mann, 2011<sup>[8]</sup>).

#### **Recuadro 5.2. Expresar y formular: sí importa cómo hablamos sobre la integridad**

La comunicación que se centra en los problemas puede ser desalentadora. En vista de que el debate público, los artículos en los medios de comunicación y las campañas de concientización a menudo destacan la corrupción como un problema, se corre el riesgo de convertir a la corrupción en una profecía que se cumple por su propia naturaleza (Gingerich et al., 2015<sup>[9]</sup>). La percepción de que la corrupción es común en la sociedad hace que las violaciones a la integridad parezcan más justificables, pues los ciudadanos piensan: “así es como funcionan las cosas en este país”. Esto puede disminuir la carga moral al violar la integridad, predisponer menos a los ciudadanos para que cambien su conducta en aras de un bien mayor y hacerlos sentir que no importan sus acciones personales.

Interactuar con el público es una oportunidad para que los responsables de la formulación de políticas de integridad hagan que su trabajo se vea y preparen un debate positivo. Por consiguiente, las labores de comunicación deben destacar la integridad en vez de centrarse en la corrupción. Las campañas de concientización podrían destacar la integridad como norma recíproca en la cual vale la pena invertir. Esas campañas deben ser personales, viables y sociales. La comunicación de temas de integridad debe

transmitir mensajes de pertinencia personal, que al tiempo respeten el contexto, las normas sociales y la limitada esfera de acción en la que se encuentran los destinatarios.

La comunicación indirecta también puede influir en la percepción de los ciudadanos. Por ejemplo, los responsables de formular las políticas de integridad podrían publicar sus trabajos y avances en un informe periódico de Monitoreo y Evaluación, y entablar un diálogo proactivo con los medios de comunicación. También podrían destacar públicamente los modelos de conducta positivos, por ejemplo, ofrecer un premio a la integridad o publicar historias de éxito, como la descripción de un funcionario público común que sea ético.

Cuando esta estrategia tiene éxito, cumple dos funciones:

- Reconecta los dilemas éticos con el yo moral y reevalúa una conducta arraigada respecto de un punto de referencia moral.
- Anula el problema de actuación colectiva al restituir un sentido de control y responsabilidad personal. Ambos objetivos podrían lograrse con mayor facilidad para un problema de integridad específico en un determinado grupo que para la corrupción en toda la sociedad.

*Fuente:* Adaptado de (OCDE, 2018<sup>[10]</sup>).

Las campañas de concientización podrían tener dos objetivos. En primer lugar, podrían utilizarse para cuestionar los intentos de justificar las conductas poco éticas y crear una relación entre la integridad de las personas y el beneficio público más amplio. Aunque a la mayoría de las personas no le gusta perjudicar a los demás (Camerer, 2003<sup>[11]</sup>), el daño que causan las conductas corruptas a menudo se mantiene abstracto, y al no relacionarse directamente con otra persona, se facilita su justificación (Barkan, Ayal and Ariely, 2015<sup>[12]</sup>). Cuestionar esas conductas significa relacionar la concientización con dilemas reales en los que los ciudadanos entienden que sus acciones afectan negativamente a la comunidad.

En segundo lugar, las campañas de concientización podrían utilizarse para neutralizar el problema de la actuación colectiva. Esto se lograría al comunicar mensajes esenciales sobre las normas sociales previstas para la integridad y al identificar las funciones y responsabilidades de los funcionarios públicos, los ciudadanos y las empresas al defender las normas sociales. Por ejemplo, en la medida en que arraiguen las reformas del sector público, la Contraloría podría llevar a cabo campañas de concientización que destaquen a los funcionarios públicos éticos. Las campañas de concientización podrían mostrar “héroes éticos comunes”, que sean conocidos por su integridad en el servicio público, destacando los valores y la conducta que esos funcionarios aplican para ejercer sus funciones con integridad y pedir a los ciudadanos que los apoyen para secundar la integridad. Una campaña de ese tipo tendría dos propósitos. En primer lugar, daría a conocer a los ciudadanos las acciones que realiza el gobierno para introducir reformas; y en segundo, cuestionaría la percepción de que “todos son corruptos”. Al hacerlo, esas campañas ayudarían a aumentar el sentido de control de los ciudadanos y resolver el problema de la actuación colectiva.

**5.2.2. La Controlaría y Transparencia Gubernamental podría elaborar programas de capacitación en integridad y combate a la corrupción para el sector empresarial y la sociedad civil, y solicitar que el gobernador de Nuevo León asigne a las secretarías pertinentes la responsabilidad de realizarlos.**

Los programas de capacitación en integridad y combate a la corrupción también ayudan a establecer normas de integridad. Esos programas respaldan las medidas de concientización, y se ha detectado que proporcionan herramientas a los ciudadanos para que tomen decisiones de orden moral, y reconozcan y aborden los dilemas éticos conforme se presenten (Integrity Action, 2016<sup>[13]</sup>). Los programas de capacitación en integridad y combate a la corrupción generalmente se dirigen a segmentos específicos de la sociedad, como la comunidad empresarial y las organizaciones sin fines de lucro. Por ejemplo, la Comisión Independiente contra la Corrupción (ICAC) de Hong Kong ha participado en varios programas de capacitación en integridad y combate a la corrupción que, aunados a las campañas de concientización, produjeron mayores casos de denuncias de corrupción (Recuadro 5.3).

**Recuadro 5.3. Movilizar a la sociedad para combatir la corrupción mediante la educación cívica y programas de concientización: el caso de la Comisión Independiente contra la Corrupción de Hong Kong**

Desde su creación, en 1974, la Comisión Independiente contra la Corrupción (ICAC) de Hong Kong adoptó un enfoque tripartito de aplicación de la ley, prevención y educación comunitaria para combatir la corrupción. El Departamento de Relaciones con la Comunidad (CRD) es responsable de promover la integridad en la sociedad y utiliza diferentes métodos para educar a la sociedad, como programas de educación cívica y campañas de concientización.

El Departamento ofrece programas de educación preventiva diseñados según las necesidades, desde talleres de capacitación hasta programas de fortalecimiento de la integridad para diferentes grupos de la comunidad, inclusive hombres de negocios y profesionales. Los talleres de capacitación cubren la ordenanza sobre prevención de sobornos, trampas de la corrupción, toma de decisiones éticas en el trabajo, y gestión de la integridad del personal.

El CRD difunde mensajes sobre el combate a la corrupción entre los estudiantes de secundaria y en instituciones de educación media superior, mediante representaciones teatrales interactivas y debates sobre ética personal y profesional. También organiza pláticas y seminarios periódicos dirigidos al sector privado y organizaciones sin fines de lucro para asesorar sobre la incorporación de medidas para prevenir la corrupción en sus sistemas y procedimientos operativos. Los temas abarcan desde el conocimiento sobre las trampas de la corrupción, la gestión de riesgos, la gobernanza ética y qué hacer si se ofrecen sobornos.

Además, el CRD utiliza diferentes plataformas para crear conciencia sobre la corrupción y divulgar mensajes de combate a la corrupción a diferentes segmentos de la sociedad. Los mensajes de combate a la corrupción se difunden en radio y televisión, mediante campañas con carteles y en línea. El principal sitio web del ICAC alberga los dos canales de video del ICAC, que incluyen la popular serie dramática de televisión “Investigadores del ICAC” y videos de capacitación para prevenir la corrupción. La aplicación del ICAC para teléfonos inteligentes da a conocer las últimas noticias y actividades del ICAC,

incluso los videos sobre integridad. Una aplicación para tabletas de libros electrónicos proporciona acceso a las publicaciones electrónicas del ICAC y ofrece consulta gratuita de materiales sobre el combate a la corrupción en todo momento.

En su primer año de funcionamiento, las campañas de educación pública produjeron 3 189 denuncias de presunta corrupción, más del doble de la cantidad recibida por la policía en el año anterior (Panth, 2011<sup>[14]</sup>). Más de treinta años después, los trabajos de la Comisión Independiente contra la Corrupción han producido una situación en la que siete de cada 10 ciudadanos de Hong Kong están dispuestos a denunciar hechos de corrupción (Johnston, 2005<sup>[15]</sup>).

Como demuestra el ejemplo de Hong Kong, prevenir la corrupción no fue únicamente el resultado de instituciones y leyes sólidas. Conseguir la participación de la sociedad para exigir que las instituciones rindan cuentas, y la atención conjunta, ha creado un contexto en el que tanto los funcionarios públicos como los ciudadanos rechazan la corrupción.

*Fuentes:* (ICAC, 2016<sup>[16]</sup>; Panth, 2011<sup>[14]</sup>; Johnston, 2005<sup>[15]</sup>).

La Contraloría podría proponer un plan de capacitación y solicitar que el gobernador de Nuevo León encomiende a los órganos estatales pertinentes la implementación de un conjunto de programas de capacitación en integridad y combate a la corrupción para organizaciones de la sociedad civil y empresas, similar a la capacitación impartida a los funcionarios públicos para que se conviertan en “Agentes del Cambio” (véase el Capítulo 3. ). La Coordinación de Enlace con la Sociedad Civil puede ayudar a la Contraloría a conectarse con las organizaciones de la sociedad civil y las empresas. Este curso de capacitación podría impartirse en persona o en línea, e incluiría: 1) un módulo sobre corrupción y su efecto en la sociedad al infringir las normas, 2) un módulo dedicado a fomentar la comprensión de por qué los ciudadanos, el sector privado y las organizaciones sin fines de lucro pueden infringir el régimen de derecho, 3) un módulo sobre la integridad pública y las funciones y responsabilidades de la sociedad para defenderla, 4) un módulo para crear capacidad para resolver dilemas éticos y 5) un módulo que dé a conocer las funciones y responsabilidades de los funcionarios públicos para la integridad y actividades para los ciudadanos, el sector privado y las organizaciones sin fines de lucro para apoyar la integridad de los funcionarios públicos. Al aprovechar la buena práctica de la iniciativa ¡Hagámoslo Bien!, la Contraloría podría pensar en suscribir un acuerdo con ellos a fin de obtener la autorización para utilizar un elemento como su curso de capacitación en línea sobre la cultura de la legalidad y las responsabilidades de los ciudadanos para garantizar el cambio en la sociedad (Recuadro 5.4).

**Recuadro 5.4. Capacitación interactiva para promover una cultura de la legalidad. Gobierno de Nuevo León, sociedad civil e iniciativa del sector privado**

La iniciativa ¡Hagámoslo Bien! presentó un curso interactivo de capacitación en línea sobre la cultura de la legalidad. El sitio web también permite consultar herramientas gratuitas para ayudar a los ciudadanos de Nuevo León a reconocer los beneficios sociales de apoyar el régimen de derecho en sus comunidades a fin de transformar sus ciudades. La capacitación en línea se imparte sin ningún costo.

El curso ofrece una introducción a los principios de una cultura de la legalidad, una explicación sobre la importancia de dicha cultura y el papel de los ciudadanos. Describe los obstáculos y mecanismos para crear una cultura de la legalidad en sus comunidades. También proporciona información básica a los ciudadanos sobre los principios del régimen de derecho y el papel de los ciudadanos al observarlo y cambiar sus interacciones en la sociedad. Tras finalizar el curso, los participantes presentan un examen y al aprobarlo reciben un certificado de acreditación.

*Fuente:* (D.R. Tecnológico de Monterrey, 2013<sup>[17]</sup>).

La capacitación en integridad puede impartirse en el sitio web del gobierno. Podría alentarse a los interesados a que se inscriban y participen en este curso de aprendizaje electrónico ofreciéndoles incentivos para que lo finalicen, como expedir un certificado que los acredite como “Ciudadano en favor de la integridad” o “Negocio en favor de la integridad”. Esto podría considerarse, por ejemplo, en las solicitudes para obtener apoyo financiero o para actividades de contratación pública. Aunque debería alentarse a todos los ciudadanos de Nuevo León a tomar esta capacitación electrónica, esta debe ser obligatoria para todos los miembros del futuro Comité de Participación Ciudadana. La información sobre las sesiones de capacitación podría difundirse mediante comerciales de televisión y las redes sociales (por ejemplo, Twitter y Facebook).

La Coordinación de Enlace con la Sociedad Civil también podría identificar las instituciones públicas donde los ciudadanos han denunciado un alto nivel de corrupción. La Contraloría puede utilizar estos resultados para ayudar a elaborar programas educativos específicos sobre la integridad. Estos programas podrían seguir el ejemplo de uno para reducir la defraudación fiscal creado por el Servicio de Administración Tributaria (SAT) de México, que introdujo estos programas educativos en la educación superior. Nuevo León podría aprovechar esta experiencia para introducir programas de educación cívica en otras áreas en riesgo, como la contratación pública, que ha sido identificada tanto por el público como por el sector privado como un área sensible.

***5.2.3. La Contraloría y Transparencia Gubernamental podría proponer medidas para “empujar” a las personas y empresas a fin de que actúen con integridad, y solicitar al gobernador de Nuevo León que encomiende responsabilidades a las secretarías pertinentes.***

Las percepciones sobre la conducta, la comprensión basada en evidencia de lo que influye en las elecciones y el comportamiento humano pueden aplicarse de manera provechosa en las políticas de integridad. Cambiar sutilmente el contexto en el que se ofrece a las personas una opción, por ejemplo, puede hacer que sea más probable que hagan una mejor elección para su propio beneficio. Al aplicar las percepciones sobre la conducta es útil conocer la

arquitectura de la elección, es decir, la forma en que se les ofrece a las personas una opción. Ubicar las áreas de alto riesgo puede ayudar a las entidades públicas a entender dónde y cuándo los ciudadanos toman decisiones involuntariamente que podrían dar lugar a una vulneración de la integridad. Con base en esta información, deben examinarse los procesos y procedimientos respectivos para mostrar cómo reducir esos riesgos. Las pruebas de las ciencias conductuales han detectado, por ejemplo, que algunos factores —como demostrar que la mayoría de las personas realiza una acción deseada, el poder de las redes, incluir un pequeño mensaje (“recordatorio moral”), posibilitar la actuación colectiva, proporcionar apoyo mutuo y alentar las conductas para que las imiten las demás personas— influyen de manera positiva en el comportamiento de una persona (OCDE, 2016<sup>[18]</sup>). En el Recuadro 5.5 se presentan varios ejemplos de países que han utilizado las percepciones sobre la conducta de esta manera.

#### Recuadro 5.5. Utilizar las percepciones sobre la conducta para sustentar la formulación de políticas

Varios países han emprendido iniciativas para aplicar los conocimientos arrojados por investigaciones recientes en las ciencias de la conducta con el propósito de modificar el comportamiento de sus ciudadanos:

- **Incluir mensajes con normas en las cartas enviadas a contribuyentes que no pagan impuestos:** los experimentos señalan que en las personas influye lo que hacen quienes están en su entorno. En el Reino Unido, el Equipo de Percepciones sobre la Conducta realizó un conjunto de estudios comparativos con distribución al azar para determinar el efecto de incluir mensajes sobre normas sociales en la correspondencia enviada a los contribuyentes que no pagan impuestos. Según los resultados de los estudios, destacar la frase “Nueve de cada diez personas pagan sus impuestos a tiempo y usted es una de las pocas personas que todavía no lo hace”, más directamente que el efecto de mencionar una norma social localizada sola, hizo que los porcentajes de pago aumentaran de 36.8% a 40.7% (Behavioural Insights Team, 2012<sup>[19]</sup>).
- **Incluir recordatorios morales en los principales procesos de presentación de informes:** al igual que los recordatorios morales que pueden sustentar la toma de decisiones éticas, exigir recuadros para estampar la firma al principio de un formulario de declaración fiscal o de informe federal puede inducir una mayor vigilancia contra errores o informes falsos desde el principio. Por ejemplo, en Estados Unidos, a los proveedores federales que realizan ventas mediante los Programas de Suministro Federal se les exige pagar una cuota de financiamiento industrial (IFF), que se calcula a partir de una fracción del total de las ventas que hayan efectuado. A fin de calcular la cuota, los mismos proveedores deben informar el monto de sus ventas totales. Para aumentar el cumplimiento de esos informes, la Administración de Servicios Generales (GSA) utilizó, mediante una prueba piloto, un recuadro para firma electrónica al comienzo de su portal al presentar los informes en línea. El resultado de la prueba arrojó que la mediana de las ventas informadas por los mismos proveedores fue de USD 445 más alta para los proveedores que habían firmado en la parte superior del formulario. Esto se tradujo en USD 1.59 millones adicionales en cuotas de financiamiento industrial pagados al gobierno en un solo trimestre (Congdon and Shankar, 2015<sup>[20]</sup>).

*Fuentes:* (Behavioural Insights Team, 2012<sup>[19]</sup>; Congdon and Shankar, 2015<sup>[20]</sup>).



Al centrarse en áreas específicas donde interactúan los ciudadanos y el sector público (por ejemplo, al pagar impuestos, solicitar y recibir prestaciones sociales, tramitar una licencia o presentar una oferta para un proceso de adquisiciones), la Contraloría podría identificar áreas donde pueda ser factible una intervención eficaz en la arquitectura de la elección. En el Cuadro 5.1 se identifican ejemplos de posibles herramientas para modificar la arquitectura de la elección con que se insta a los ciudadanos a comportarse con ética. La Contraloría podría entonces solicitar que el gobernador de Nuevo León encomiende responsabilidades a las secretarías pertinentes para experimentar y probar medidas innovadoras en la sociedad que sustenten la toma de decisiones en materia de integridad. Al aprovechar la buena práctica del Equipo de Percepciones sobre la Conducta del Reino Unido (Recuadro 5.6), las pruebas piloto deben basarse en una definición clara del resultado, deben entender el contexto en el que se realiza la intervención, deben diseñarse conforme a las necesidades del problema específico en cuestión y deben adaptarse en función del resultado de dichas pruebas.

**Cuadro 5.1. Uso de herramientas para modificar la arquitectura de la elección**

Herramienta	Aplicación habitual	Ejemplo
Incumplimiento	Estipular el incumplimiento en los procedimientos	En cada paquete de licitaciones, los licitantes del sector privado reciben automáticamente un formulario para declarar cualquier conflicto de interés.
Recordatorios y elección del momento oportuno	Mensaje moral Sensibilización a la identidad Sensibilización a los valores Sensibilización social	Incluir un recuadro para firma al principio del formulario de la declaración fiscal. "Como buen estudiante, estás comprometido con la integridad." "Pagar sobornos compromete su integridad como miembro de nuestra compañía." "Nueve de cada 10 personas pagan sus impuestos a tiempo y usted es una de las pocas personas que todavía no lo hace."
Simplificación y comodidad	Reducir el número de pasos en un trámite Fragmentación Visualización Comodidad	Presentación de declaraciones fiscales mediante un sistema electrónico. En vez de dar a conocer diferentes valores y normas de conducta, agruparlos todos en un concepto o palabra que tenga un sentido coherente y fácil de recordar. Mostrar el código de ética en las oficinas de los servicios públicos locales. Posibilitar que los ciudadanos paguen los impuestos mediante una aplicación telefónica.
Juegos	Juegos / concursos Competencias Microincentivos	Crear un concurso en línea sobre la integridad y la conducta ética... ...y permitir que los participantes compartan sus resultados y dejarlos competir entre ellos. Permitir que los participantes ganen premios y certificaciones en el juego.
Dispositivo de compromiso	Compromiso voluntario	"Por la presente declaro que toda la información proporcionada en este formulario de solicitud de subsidio por desempleo es veraz."

Fuente: Adaptado de (OCDE, 2018<sub>[10]</sub>).

### Recuadro 5.6. . Buenas prácticas del Equipo de Percepciones sobre la Conducta del Reino Unido

El Equipo de Percepciones sobre la Conducta (BIT, por sus siglas en inglés) creó una metodología que se sustenta en la experiencia de diseñar estrategias importantes para el gobierno del Reino Unido, con una comprensión profunda de las publicaciones sobre el comportamiento y la aplicación rigurosa de herramientas que ponen a prueba “lo que funciona”.

La esencia de esta metodología es el sistema EAST, que alienta a los responsables de políticas a hacer intervenciones conductuales Fáciles, Atractivas, Sociales y Oportunas (como expresan sus siglas en inglés), pero no puede aplicarse al margen de una comprensión sólida de la naturaleza y el contexto del problema.

El Equipo de Percepciones sobre la Conducta elaboró un método para desarrollar proyectos en cuatro fases:

1. **Definir el resultado:** identifique exactamente cuál es la conducta en la que se va a influir. Piense cómo medir esto de manera confiable y eficiente. Determine qué nivel de cambio haría que el proyecto valiera la pena y durante qué periodo.
2. **Entender el contexto:** acuda a las situaciones y con las personas involucradas en la conducta para entender el contexto desde su perspectiva. Utilice esta oportunidad para adquirir nuevos conocimientos y diseñar una intervención sensible y factible.
3. **Formular la intervención:** utilice el Sistema EAST para generar sus percepciones sobre la conducta. Es probable que esto sea un proceso interactivo que regrese a las dos fases anteriores.
4. **Probar, aprender y adaptar:** ponga en práctica la intervención de manera que sus efectos puedan medirse de manera fiable. En la medida de lo posible, el Equipo de Percepciones sobre la Conducta procura utilizar estudios comparativos con distribución al azar para evaluar sus intervenciones. Estos introducen un grupo de control para indicar qué sucedería si no se hubiera hecho nada.

Fuente: (Behavioural Insights Team, 2015<sup>[21]</sup>).

## 5.3. Preparar a las generaciones futuras para actuar con integridad y prevenir la corrupción

### *5.3.1. La Secretaría de Educación y el Instituto Estatal de la Juventud podrían pensar en implementar un Plan de Acción para ampliar los materiales didácticos existentes sobre legalidad, integridad pública y combate a la corrupción e incorporarlos a las asignaturas comunes.*

La educación sobre integridad pública y combate a la corrupción puede ayudar a modificar las normas sociales arraigadas que permiten que florezca la corrupción. Esa educación se encuentra en las escuelas (por ejemplo, en el plan de estudios actual o en actividades extracurriculares) o mediante herramientas ofrecidas de manera independiente (como las iniciativas de organizaciones de la sociedad civil). La educación en integridad pública genera conocimiento compartido sobre las normas y conductas esperadas para

prevenir la corrupción. También cultiva habilidades y valores de por vida para la integridad, al alentar a los ciudadanos jóvenes a aceptar su papel y responsabilidad para rechazar la corrupción. Se ha detectado que los programas de educación cívica aumentan la probabilidad de que los jóvenes rechacen la corrupción en el gobierno, y reducen la probabilidad de que toleren actividades ilegales o participen en ellas (Ainley, Schulz and Friedman, 2011<sup>[22]</sup>; Fraillon, Schulz and Ainley, 2009<sup>[23]</sup>).

Integrar los valores en el plan de estudios escolar no es una política nueva en México. La educación cívica se incluyó en la educación básica en el plan de estudios nacional desde principios de la década de 2000. De modo similar al nivel nacional, el enfoque de la educación cívica y de valores que se imparte en Nuevo León es promover una cultura de paz y legalidad (véase el Cuadro 5.2). Esto responde a una necesidad predeterminada de dotar a los ciudadanos jóvenes de Nuevo León con las habilidades para prevenir el acoso escolar, manejar los conflictos sin violencia y respetar a sus conciudadanos.

**Cuadro 5.2. Programas emprendidos por Nuevo León para promover una cultura de la legalidad y no violencia**

Programa	Objetivos del programa	Alcance del programa
Convive y aprende en una escuela segura	Aumentar la convivencia sana y la resolución pacífica de conflictos en las escuelas de Nuevo León, fortalecer el aprendizaje de los alumnos y el aprovechamiento escolar (esto fue reemplazado por el PNCE en el año lectivo 2016-2017).	4 397 maestros de preescolar, primaria y secundaria.
Promotores de los Derechos Humanos y la Cultura de la Legalidad	Mediante la participación directa de centros de enseñanza: 1) difundir y crear conciencia entre los adolescentes sobre las acciones de los derechos humanos que afectan la cultura de la legalidad y 2) moldear los patrones culturales que determinen una integración social sana.	25 000 alumnos.
Programa Nacional de Convivencia Escolar (PNCE)	Fomentar un ambiente de armonía, pacífico e incluyente en las escuelas que ayude a prevenir el acoso escolar en los planteles públicos de educación básica. El objetivo es aumentar la calidad del aprendizaje y una formación integral en todos los grupos demográficos.	La meta del programa es beneficiar a un total de 2 236 escuelas, 2 499 directores, 27 173 docentes y 694 408 alumnos.
Campaña de Fortalecimiento de la Convivencia Escolar ¡A Convivir que se ocupa!	Proporcionar ambientes favorables para la interacción social en la enseñanza y el aprendizaje, donde los alumnos puedan desarrollar habilidades cognitivas para aprender a lo largo de la vida, así como socioemocionales para aprender a convivir pacíficamente.	Campañas de divulgación en 4 023 escuelas primarias y secundarias.
Unidad de Igualdad de Género	Generar, promover y difundir estrategias para incorporar las perspectivas de igualdad de género, el ejercicio de los derechos humanos y la erradicación de la violencia de género.	Toda la comunidad educativa: alumnos, docentes, directores y personal administrativo, padres de alumnos de primaria y secundaria.
Acompáñame a crecer	Fomentar el desarrollo de una convivencia escolar sana y ambientes escolares pacíficos mediante talleres con los padres o tutores de los alumnos. Los temas presentados incluyen: fortalecer la autoestima, manejar las emociones, reglas y límites, así como la resolución asertiva de los conflictos en la familia.	79 planteles de educación básica de enero a junio de 2018.
Conferencias para prevenir la violencia escolar	Fortalecer una cultura de convivencia sana, pacífica y sin violencia en las escuelas.	499 escuelas, 132 022 alumnos, docentes, directores, administradores y padres de alumnos de primaria y secundaria.
Campañas para promover los valores cívicos	Aumentar el amor y respeto de los alumnos por su país, un sentido de identidad nacional y regional, y una cultura de la legalidad para fomentar una convivencia armoniosa y una cultura de paz en la sociedad.	Las campañas identifican como objetivo 112 908 alumnos y 1 785 docentes en un total de 2 901 planteles.

Comprender el papel de las reglas y su necesidad en una sociedad exitosa es un elemento esencial de la integridad pública. El propósito de los programas del tipo descrito en el Cuadro 5.2 es enseñar a los alumnos cómo identificar y solucionar problemas en su comunidad. Estas son habilidades fundamentales necesarias para fomentar una cultura de integridad, porque ayudan a los alumnos a entender cómo puede aprovecharse el compromiso de las partes interesadas para solucionar problemas sociales complejos. Para reducir la tolerancia a la corrupción e inculcar valores de integridad, el actual Programa Nacional de Convivencia Escolar (PNCE) podría garantizar que las lecciones y actividades específicas sobre integridad y combate a la corrupción se incorporen en los manuales de enseñanza y los libros de texto de los alumnos, como se señala en el Estudio Nacional sobre Integridad (OCDE, 2017<sup>[24]</sup>). En el nivel de secundaria, podrían incluirse actividades que involucren a los alumnos en el análisis del efecto negativo de las violaciones a la integridad y la corrupción sobre la sociedad en las acciones descritas en el PNCE.

Aunado a los programas de paz y legalidad, la Secretaría de Educación en el Estado de Nuevo León suscribió cuatro convenios con diferentes instituciones para programas de promoción de la integridad y habilidades para el combate a la corrupción (véase el Cuadro 5.3). Esto incluye un programa creado por la Contraloría y la Secretaría de Educación para enseñar a los estudiantes cómo promover una cultura de integridad en la sociedad. El programa, llamado “Los Incorruptibles”, instruye a alumnos entre 6 y 12 años sobre el papel del contralor para prevenir la corrupción. Otras iniciativas, como una para crear conciencia entre los directivos escolares, docentes y alumnos sobre el papel de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública, son útiles para ayudar a los ciudadanos a entender su responsabilidad de rendir cuentas y las herramientas que tienen para lograrlo.

**Cuadro 5.3. Programas educativos en Nuevo León sobre la integridad y el combate a la corrupción**

Entidades gubernamentales responsables	Programa y objetivos del programa
Secretaría de Educación y la organización de la sociedad civil Fundación EducarUno, A.C.	“Diseñar el cambio”: establecer las bases y mecanismos para la colaboración, fomentar la participación de docentes y alumnos en los planteles públicos de educación básica para formular y aplicar soluciones que mejoren el ambiente en sus comunidades.
Secretaría de Educación y el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Nuevo León	Organizar cursos, talleres y pláticas informativas para directivos escolares, docentes, personal administrativo, padres y alumnos de escuelas públicas. El objetivo es aumentar sus conocimientos sobre el papel de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública, la protección de datos personales y la rendición de cuentas, así como la difusión de materiales impresos para promover una cultura de transparencia.
Secretaría de Educación y la Comisión Electoral del Estado de Nuevo León	Fomentar el interés de los jóvenes para que participen en la vida democrática en Nuevo León al votar cuando estén en edad de hacerlo.
Secretaría de Educación y Contraloría	“Los Incorruptibles”: promover la educación de los ciudadanos y una cultura de combate a la corrupción entre la comunidad educativa, basada en principios de vigilancia, supervisión, transparencia y rendición de cuentas.

La Secretaría de Educación, al colaborar con otras entidades gubernamentales, ha hecho progresos considerables preparando material para promover una cultura de integridad en todo el estado. Sin embargo, al carecer de un plan de acción concreto, las intervenciones son según las necesidades y dependen de los directivos escolares interesados y de docentes dispuestos a incorporar los programas en sus escuelas y aulas. Además, sin un sistema específico de resultados didácticos que exponga con claridad las metas de

aprendizaje esperadas y los métodos para lograrlo, el conocimiento de los estudiantes sobre la integridad y el combate a la corrupción podría seguir siendo poco sistemático.

Para asegurar la longevidad y el contenido robusto, la Secretaría de Educación y el Instituto Estatal de la Juventud<sup>1</sup> podrían crear un plan de acción para incluir la educación sobre integridad y combate a la corrupción como un aspecto dominante en el plan de estudios. Al aprovechar los programas existentes, incluso el Programa Nacional de Convivencia Escolar (PNCE), el Programa Los Incorruptibles y el Programa de Transparencia y Acceso a la Información, el plan de acción podría identificar medidas, recursos, indicadores y plazos para emprender estas actividades fundamentales: el diseño del sistema de resultados didácticos, el diseño de los materiales de enseñanza y aprendizaje, el proceso de capacitación docente y proceso de pruebas y corrección. El Plan de Acción también debe plantear con claridad el proceso para integrar el sistema de resultados didácticos y los materiales de enseñanza y aprendizaje como un aspecto predominante en las asignaturas comunes, después de un proceso de pruebas y corrección. El Plan de Acción también podría incluir una disposición para crear un sistema de monitoreo y evaluación a fin de valorar el impacto en el conocimiento de los estudiantes.

El sistema de resultados didácticos debe identificar los conocimientos básicos, las habilidades y actitudes deseados para los estudiantes sobre la integridad pública y el combate a la corrupción (véase, por ejemplo, los que se presentan en el Cuadro 5.4). Los materiales de enseñanza y aprendizaje deben basarse en el sistema de resultados didácticos, adaptarse a grupos por edades específicas e incluir actividades que permitan a los estudiantes aplicar sus conocimientos sobre los valores de la integridad en forma tangible. Esto podría incluir actividades en el aula, como juegos, dramatizaciones y debates (véase, por ejemplo, el Recuadro 5.7, sobre Austria). Para estudiantes de mayor edad, esto también podría incluir encuentros en situaciones reales con funcionarios públicos, como las “personas éticas comunes” mencionadas en la sección anterior. Esto sería una oportunidad para que los estudiantes se reúnan con funcionarios públicos que trabajan por la integridad y apliquen sus conocimientos en la práctica.

**Cuadro 5.4. Resultados de aprendizaje sugeridos para la educación sobre integridad pública****Resultado del aprendizaje básico 1: formar y defender posturas sobre el valor de la integridad pública y actuar de manera consecuente con ellas, independientemente de los mensajes y atractivos de otras opciones.***Resultados de aprendizaje inferior e indicadores para superarlo*

Los estudiantes pueden explicar sus propios valores sobre la integridad pública, los de los demás y los de la sociedad en general, y cómo se ven cuando se aplican.	<p>Identificar y utilizar el vocabulario que describa los valores y las situaciones en las que se aplican.</p> <p>Explicar los mecanismos que puedan provocar la falta de confianza en los valores de los demás o en su aplicación.</p> <p>Explicar los beneficios que aporta la aplicación sistemática de los procesos adecuados.</p> <p>Describir y definir los comportamientos que se opongan a la integridad pública.</p>
Los estudiantes pueden identificar los valores de integridad pública que promueven el bien público sobre el beneficio personal y describir las instituciones y procesos que se han diseñado para proteger el bien público.	<p>Citar ejemplos del bien público y contrastarlos con el beneficio personal y los valores que impulsan los procesos que mantienen ambos intereses separados.</p> <p>Describir y comparar el papel de las instituciones que resguardan la integridad y la necesidad de los procesos que la protegen y la crean, así como sus características.</p> <p>Separar con claridad a las personas y sus acciones del papel e importancia de las instituciones que resguardan la integridad de modo que pueda percibirse que, aunque las personas no cumplan con sus obligaciones, los motivos subyacentes de las propias instituciones deben mantenerse incólumes.</p>
Los estudiantes pueden crear e implementar procesos que obedezcan a sus propias posturas sobre el valor de la integridad pública y los de la sociedad.	<p>Crear normas y procesos y cumplir con lo estipulado en los mismos.</p> <p>Alentar a los demás a observar los principios del "régimen de derecho".</p>
Los estudiantes pueden aplicar habilidades intelectuales para defender los valores de integridad pública.	<p>Concebir preguntas que exijan pensamientos de orden superior y la capacidad de responder a las preguntas de los demás.</p> <p>Examinar de manera crítica su propio comportamiento como ciudadanos y explicar las razones por las cuales otros participan en actividades que perjudican la integridad pública.</p> <p>Explicar las causas de los comportamientos que se opongan a la integridad pública.</p>

**Resultados del aprendizaje básico 2: aplicar sus posturas sobre los valores para evaluar la posible corrupción y tomar las medidas adecuadas para combatirla***Resultados de aprendizaje inferior e indicadores para superarlo*

Los estudiantes pueden definir la corrupción y compararla con conductas inmorales o ilegales.	<p>Formar posturas sobre los valores referentes a la corrupción y expresar opiniones sobre los actos corruptos.</p> <p>Refutar de forma inmediata el argumento de que "está bien participar en la corrupción porque todos los demás lo hacen".</p> <p>Explicar por qué la corrupción es peor que un simple robo.</p> <p>Proporcionar ejemplos que muestren por qué el robo de fondos o bienes públicos es tan malo como el robo de fondos o bienes privados.</p> <p>Identificar las normas y valores públicos y los puntos de vista religiosos, o ambos, que se opongan a las acciones de los líderes corruptos.</p>
Los estudiantes pueden comparar y determinar los diferentes mecanismos principales de la corrupción.	<p>Explicar el significado del soborno y dar ejemplos, así como comparar el papel y moralidad del sobornado con la del sobornado.</p> <p>Definir y dar ejemplos de nepotismo: explicar por qué es malo para el desarrollo de un país u organización; explicar las consecuencias del nepotismo, y explicar cómo la selección por méritos funciona y por qué es mejor que el nepotismo.</p> <p>Explicar el significado de los conflictos de interés y dar ejemplos: explicar cómo pueden evitarse; diseñar un proceso que trate los conflictos de interés y explicar las consecuencias.</p> <p>Definir el robo o mal uso de los bienes públicos y dar ejemplos: explicar las consecuencias del robo de bienes públicos; y comparar y contrastar la corrupción mayor con la menor.</p>
Los estudiantes pueden describir y evaluar las consecuencias de la corrupción en todo un país.	<p>Explicar y dar ejemplos de cómo los actos corruptos afectan a todos; cómo la desigualdad en los ingresos y las oportunidades empeoran con la corrupción y por qué a las empresas legales no les gusta la corrupción.</p>

Los estudiantes pueden identificar los signos probables de corrupción.	Identificar los signos probables de corrupción y dar ejemplos, como el nepotismo en vez de la selección por méritos; y la falta de rendición de cuentas y transparencia.
Los estudiantes pueden describir formas de corrupción y sugerir estrategias para combatirlas.	Explicar por qué somos parte del problema si no combatimos la corrupción. Definir y dar ejemplos de procesos transparentes: explicar cómo los procedimientos transparentes detienen la corrupción; evaluar un procedimiento como transparente y explicar, mediante ejemplos, por qué el exceso de reglamentación puede causar más corrupción. Definir la rendición de cuentas, explicar por qué y dar ejemplos de cómo la rendición de cuentas detiene la corrupción. Definir la honradez y dar ejemplos. Demostrar transparencia, rendición de cuentas y honradez en sus acciones.
Los estudiantes pueden identificar a quién y qué instituciones, o ambos, debe denunciarse la corrupción.	Describir diversas formas de denunciar la corrupción. Identificar los organismos que combaten la corrupción (instituciones que resguardan la integridad). Explicar el papel de los medios de comunicación y de las organizaciones de la sociedad civil en el combate a la corrupción.
Los estudiantes pueden explicar el propósito y la función de las políticas de integridad.	Entender el papel de una Ley de Libertad de la Información. Elaborar un Código de Ética o de Conducta, explicar cómo funciona en comparación con las leyes, regirse por él y determinar si sus acciones cumplen con lo estipulado en el mismo. Entender el concepto de protección de denunciantes y explicar por qué los denunciantes necesitan protección.

Fuente: (OCDE, 2018<sup>[25]</sup>).

### Recuadro 5.7. Ejemplos de Austria de actividades interactivas sobre la integridad pública y el combate a la corrupción

La Dirección Federal de Lucha contra la Corrupción (BAK) imparte capacitación para combatir la corrupción a estudiantes de 14 a 18 años mediante una combinación de actividades docentes e interactivas. Una de esas actividades es el “Barómetro de la Corrupción”. Se colocan dos hojas de papel sobre el piso, una dice “Corrupción” y la otra “No corrupción”. El instructor lee en voz alta ejemplos de casos de posible corrupción y los estudiantes se colocan detrás de las hojas, según el nivel de corrupción que creen que representa cada caso. Luego se les pide que justifiquen su decisión. Después del ejercicio, se reflexiona sobre cada caso y se analiza más a fondo.

Otra actividad es una escenificación en la que se presentan casos de corrupción y los estudiantes reciben una “tarjeta con su papel” para que lo expliquen. Uno de los casos, “Aceptación de regalos”, dice lo siguiente:

Claudia es una mala estudiante y es probable que repruebe matemáticas. Su madre se las arregla para reunirse con el maestro de Claudia en la escuela. Durante la conversación, la madre le da al maestro una pluma cara. El director de la escuela y un maestro de filosofía están presentes.

Posteriormente, los estudiantes analizan en grupos una serie de preguntas, que incluyen:

1. ¿Cómo evaluarías el comportamiento de cada persona?
2. En tu opinión, ¿esto ya puede considerarse corrupción?
3. ¿Cómo deberían comportarse adecuadamente estas personas?

Fuentes: (Federal Bureau of Anti-Corruption, s.f.<sup>[26]</sup>; Federal Bureau of Anti-Corruption, 2013<sup>[27]</sup>).

### ***5.3.2. La Secretaría de Educación de Nuevo León podría trabajar con su homóloga federal para diseñar e impartir capacitación a los docentes en los temas sobre integridad pública y combate a la corrupción.***

El éxito de impartir clases sobre integridad y combate a la corrupción depende de lo bien que los maestros enseñen el tema en las aulas. Capacitar a los docentes en los conceptos de integridad y combate a la corrupción es un elemento esencial de la reforma del plan de estudios. Tanto los aprendices como los profesionales expertos pueden beneficiarse de la adquisición de habilidades, conocimientos y confianza para abordar el tema. Capacitar en integridad y combate a la corrupción también puede introducir patrones normativos para los docentes, por ejemplo, la noción de que están obligados moralmente a impugnar la corrupción (Starkey, 2013<sup>[28]</sup>). La capacitación del profesorado puede concretarse de muchas maneras, desde cursos en los programas para maestros en formación y capacitación profesional hasta seminarios y paquetes de recursos preparados por instituciones gubernamentales e instancias de la sociedad civil, o por ambos.

Como se señala en el *Estudio de la OCDE sobre Integridad de México* (OCDE, 2017<sup>[24]</sup>), México tiene una tradición de formación docente, y la preparación inicial para maestros de preescolar y primaria generalmente se imparte en instituciones especiales de educación superior para maestros, conocidas como Escuelas Normales. Las universidades también imparten enseñanza inicial para maestros de secundaria y de educación media superior. La OECD recomendó que la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Secretaría de Educación Pública (SEP) federales trabajen juntas en el diseño de un curso para maestros —que se incluya en el plan de estudios de formación docente—, a fin de prepararlos para impartir las asignaturas de integridad y combate a la corrupción. En Nuevo León, la Secretaría de Educación podría pensar en apoyar la elaboración de esos cursos, al ofrecer que se prueben en ciertas universidades o instituciones de educación superior en el ámbito estatal.

La Ley del Servicio Profesional Docente en México estipula como requisito la actualización de los maestros en servicio. Esto exige que se capaciten y se les evalúe a lo largo de su carrera, y la Secretaría de Educación ofrece un programa de formación continua (Capacitación para docentes). En Nuevo León, los maestros pueden obtener un diploma profesional avanzado en educación cívica y ética para los niveles de preescolar, primaria y secundaria. Ese curso podría ser un posible programa piloto para incluir la formación docente en integridad y combate a la corrupción como un aspecto predominante de la actualización de los maestros en servicio y de los que se preparan para serlo. En abril de 2016, la Secretaría de Educación Pública y Mundo Sustentable, A.C. — organización de la sociedad civil—, suscribieron un Convenio de Colaboración General para capacitar a los docentes en el fortalecimiento de los valores para alumnos de educación básica.



**Recuadro 5.8. Cómo prepara Lituania a sus maestros para enseñar el combate a la corrupción**

Al elaborar su programa de combate a la corrupción, Lituania identificó dos objetivos del proyecto para ayudar a los docentes a incluir contenido sobre este tema al planear sus clases: 1) un programa de actualización para docentes en servicio sobre educación contra la corrupción y 2) un equipo de instructores con la capacidad de asesorar y formar a otros maestros.

En febrero de 2004, el equipo del proyecto preparó un curso de capacitación para maestros y un programa de actualización para docentes en servicio. De marzo a agosto de 2004 se celebraron talleres y seminarios de capacitación para maestros, que abarcaron los siguientes temas:

- metodología de pensamiento crítico para educar contra la corrupción,
- fundamentos de la educación de adultos,
- principios de planeación estratégica y
- elaboración de un programa de actualización para docentes en servicio para educar contra la corrupción.

De septiembre a diciembre de 2004 se preparó el programa de actualización para docentes en servicio y se puso a prueba en las regiones, lo que ayudó a sustentar las actualizaciones del programa. El curso resultante, “Las oportunidades de educar contra la corrupción para escuela secundaria”, es parte de la capacitación permanente que ofrece el Centro de Didáctica Moderna, una institución de excelencia para el plan de estudios y los métodos de enseñanza. El objetivo del programa es proporcionar información a los docentes sobre la corrupción, impartir educación contra la corrupción y alentar a los maestros a que incluyan elementos de esta enseñanza al planear sus clases y en las actividades extracurriculares.

*Fuente:* (Modern Didactics Centre, 2004<sup>[29]</sup>).

## Propuestas de acción

### *Fomentar un sentido común de responsabilidad para la integridad en toda la sociedad.*

- La Contraloría y Transparencia Gubernamental podría proponer actividades para crear conciencia entre los ciudadanos y las empresas sobre el papel que desempeñan y su responsabilidad de respetar la integridad pública.
- La Contraloría y Transparencia Gubernamental podría formular un plan de acción para crear conciencia que identifique claramente los objetivos deseados (por ejemplo, la conducta que desean cambiar o las percepciones que desean cuestionarse), los productos fundamentales (por ejemplo, los métodos para lograr los objetivos), los públicos destinatarios y (cuando proceda) los principales socios para lograr estas metas.
  - Cuando el plan de acción proponga que otras secretarías asuman ciertas responsabilidades, la Contraloría podría solicitar que el gobernador de Nuevo León asigne las responsabilidades de implementación a las secretarías pertinentes.
  - La Coordinación de Enlace con la Sociedad Civil puede apoyar a la Contraloría a elaborar e implementar el plan de acción y el Consejo Estatal para la Promoción de los Valores y Cultura de la Legalidad también podría apoyar a esas entidades a llevar a cabo las actividades de concientización.
- La Contraloría y Transparencia Gubernamental podría pensar en proponer campañas de concientización que destaquen a los funcionarios públicos éticos. Las campañas de concientización podrían mostrar “héroes éticos comunes”, conocidos por su integridad en el servicio público, que destaquen los valores y la conducta de esos funcionarios al ejercer sus funciones con integridad, y pedir a los ciudadanos que los apoyen en su búsqueda de la integridad.
- La Contraloría y Transparencia Gubernamental podría proponer que se formulen programas de capacitación en integridad y combate a la corrupción para el sector empresarial y la sociedad civil, y solicitar que el gobernador de Nuevo León encomiende la responsabilidad de esa tarea a las secretarías pertinentes.
- La Coordinación de Enlace con la Sociedad Civil podría identificar instituciones del sector público donde los ciudadanos denuncien un alto nivel de corrupción. Contraloría y Transparencia Gubernamental podría utilizar esta información para ayudar a elaborar programas educativos específicos sobre integridad.
- La Contraloría y Transparencia Gubernamental podría identificar áreas donde pueda ser factible una intervención eficaz en la arquitectura de la elección. Luego podría solicitar que el gobernador de Nuevo León encomiende responsabilidades a las secretarías pertinentes para experimentar y probar medidas innovadoras en la sociedad, a fin de fomentar la toma de decisiones que promueva la integridad.

### *Preparar a las generaciones futuras para actuar con integridad y prevenir la corrupción.*

- La Secretaría de Educación y el Instituto Estatal de la Juventud podrían pensar en introducir un Plan de Acción para ampliar los materiales didácticos existentes

sobre legalidad, integridad pública y combate a la corrupción e incorporarlos a las asignaturas comunes.

- El Plan de Acción podría describir como la Secretaría de Educación de Nuevo León y el Instituto Estatal de la Juventud aprovecharán los programas existentes, incluso el Programa Nacional de Convivencia Escolar (PNCE), el programa Los Incorruptibles y el Programa de Transparencia y Acceso a la Información.
  - El Plan de Acción podría describir medidas, recursos, indicadores y plazos para las siguientes actividades fundamentales: el diseño del sistema de resultados didácticos, el diseño de los materiales de enseñanza y aprendizaje, la capacitación docente y el proceso de pruebas y corrección.
  - El Plan de Acción también debe exponer con claridad cómo el sistema de resultados didácticos y los materiales de enseñanza y aprendizaje se incorporarán como un aspecto predominante en las asignaturas comunes, una vez completado el proceso de los proyectos de pruebas y de corrección. También debe incluir una disposición para crear un sistema de monitoreo y evaluación a fin de valorar el impacto en el conocimiento de los estudiantes.
- El sistema de resultados didácticos debe identificar los conocimientos básicos, habilidades y actitudes básicas deseadas para los estudiantes sobre la integridad pública y el combate a la corrupción. Los materiales de enseñanza y aprendizaje deben basarse en el sistema de resultados didácticos, adaptarse a grupos por edades específicas e incluir actividades en las cuales los estudiantes apliquen sus conocimientos sobre la integridad en forma tangible.
- La Secretaría de Educación de Nuevo León podría trabajar con su homóloga federal para diseñar programas e impartir capacitación a los docentes en los temas sobre integridad pública y combate a la corrupción.
- La Secretaría de Educación podría pensar en apoyar la elaboración de cursos universitarios y semiuniversitarios sobre integridad y combate a la corrupción, al ofrecer que se prueben en ciertas universidades o instituciones de educación superior en el ámbito estatal.

## Nota

<sup>1</sup> El Instituto Estatal de la Juventud es una entidad descentralizada, con participación ciudadana en el gobierno, responsable de diseñar e implementar políticas públicas para el desarrollo de la juventud en Nuevo León.

## Bibliografía

- Acemoglu, D. and M. Jackson (2014), *Social Norms and the Enforcement of Laws*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, <http://dx.doi.org/10.3386/w20369>. [2]
- Ainley, J., W. Schulz and T. Friedman (2011), *ICCS 2009 Latin American Report: Civic knowledge and attitudes among lower-secondary students in six Latin American countries*, IEA, Amsterdam. [22]
- Barkan, R., S. Ayal and D. Ariely (2015), “Ethical dissonance, justifications, and moral behaviour”, *Current Opinion in Psychology*, Vol. 6, pp. 157-161, <https://doi.org/10.1016/j.copsyc.2015.08.001>. [12]
- Barr, A. and D. Serra (2010), “Corruption and culture: an experimental analysis”, *Journal of Public Economics*, Vol. 94, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jpubeco.2010.07.006>. [5]
- Behavioural Insights Team (2015), “Applying behavioural insights to reduce fraud, error and debt”, Cabinet Office, [http://www.behaviouralinsights.co.uk/wp-content/uploads/2015/07/BIT\\_FraudErrorDebt\\_accessible.pdf](http://www.behaviouralinsights.co.uk/wp-content/uploads/2015/07/BIT_FraudErrorDebt_accessible.pdf). [21]
- Behavioural Insights Team (2012), *Applying behavioural insights to reduce fraud, error and debt*, Cabinet Office, Behavioural Insights Team, [http://38r8om2xjhh125mw24492dir.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2015/07/BIT\\_FraudErrorDebt\\_accessible.pdf](http://38r8om2xjhh125mw24492dir.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2015/07/BIT_FraudErrorDebt_accessible.pdf). [19]
- Camerer, C. (2003), *Behavioral Game Theory: Experiments in strategic interaction*, Russell Sage Foundation, <https://press.princeton.edu/titles/7517.html>. [11]
- Congdon, W. and M. Shankar (2015), “The White House Social and Behavioral Sciences Team: lessons learned from year one”, *Behavioral Science and Policy*, Vol. 1/2, pp. 77-86, [https://behavioralpolicy.org/wp-content/uploads/2017/05/BSP\\_vol1is2\\_Congdon.pdf](https://behavioralpolicy.org/wp-content/uploads/2017/05/BSP_vol1is2_Congdon.pdf). [20]
- D.R. Tecnológico de Monterrey (2013), *Cultura de la Legalidad - Recursos educativos en línea*, <http://www.cca.org.mx/culturadelalegalidad/>. [17]
- Estado de Nuevo León (2016), *Ley para la promoción de valores y cultura de la legalidad del Estado de Nuevo León*, <https://www.pjenl.gob.mx/CJ/Transparencia/01MJ/LPVCLENL.pdf>. [7]
- Federal Bureau of Anti-Corruption (2013), *Anti-Corruption Training for Students of 14-18 Years*, *Presentation to the 4th UNCAC Working Group 26-28 August 2013*, [https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2013-August-26-28/Presentations/Austria\\_Meixner\\_Anti-Corruption\\_Training\\_2.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2013-August-26-28/Presentations/Austria_Meixner_Anti-Corruption_Training_2.pdf). [27]
- Federal Bureau of Anti-Corruption (s.f.), *Anti-Corruption Training in the field of education*, Austrian Ministry of Interior, Federal Bureau of Anti Corruption. [26]
- Fisman, R. and E. Miguel (2008), *Economic Gangsters: Corruption, Violence and the Poverty of Nations*, Princeton University Press, <https://press.princeton.edu/titles/9170.html>. [4]

- Fraillon, J., W. Schulz and J. Ainley (2009), *ICCS 2009 Asian Report: Civic knowledge and attitudes among lower-secondary students in five Asian countries*, IEA, Amsterdam, [http://www.iea.nl/fileadmin/user\\_upload/Publications/Electronic\\_versions/ICCS\\_2009\\_Asian\\_Report.pdf](http://www.iea.nl/fileadmin/user_upload/Publications/Electronic_versions/ICCS_2009_Asian_Report.pdf). [23]
- Gächter, S. and J. Schulz (2016), “Intrinsic honesty and the prevalence of rule violations across societies”, *Nature*, Vol. 531, <http://dx.doi.org/10.1038/nature17160>. [6]
- Gatti, R., S. Paternostro and J. Rigolini (2003), “Individual Attitudes toward Corruption: Do Social Effects Matter?”, No. 3122, World Bank, Washington, D.C., <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-3122>. [3]
- Gingerich, D. et al. (2015), *Corruption as a Self-Fulfilling Prophecy: Evidence from a survey experiment in Costa Rica*, <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6826/Corruption%20as%20a%20Self-Fulfilling%20Prophecy%3A%20Evidence%20from%20a%20Survey%20Experiment%20in%20Costa%20Rica.pdf?sequence=1>. [9]
- ICAC (2016), *Independent Commission Against Corruption, Hong Kong*, <http://www.icac.org.hk/en/ack/pep/index.html>. [16]
- Integrity Action (2016), *Integrity Clubs Manual Outline*, Integrity Action, [https://integrityaction.org/sites/default/files/training\\_materials/Integrity%20Clubs%20Manual%20-%20English.pdf](https://integrityaction.org/sites/default/files/training_materials/Integrity%20Clubs%20Manual%20-%20English.pdf) (consultado el 10 de septiembre de 2018). [13]
- Johnston, M. (2005), *Syndromes of Corruption: Wealth, Power and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge. [15]
- Mann, C. (2011), *Behaviour changing campaigns: success and failure factors*, U4 Anti-Corruption Resource Centre, Bergen, <http://www.u4.no/publications/behaviour-changing-campaigns-success-and-failure-factors/>. [8]
- Modern Didactics Centre (2004), *Education Against Corruption/in-service training*, <http://www.sdcentras.lt/antikorupcija/en/kt.htm>. [29]
- OCDE (2018), *Education for Integrity: Teaching on Anti-Corruption, Values and the Rule of Law*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/governance/ethics/education-for-integrity-web.pdf>. [25]
- OCDE (2018), *La integridad pública desde una perspectiva conductual: El factor humano como herramienta anticorrupción*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264306745-es>. [10]
- OCDE (2017), *Estudio de la OCDE sobre integridad en México: Adoptando una postura más firme contra la corrupción*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264280687-es>. [24]
- OCDE (2017), *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública*, <http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>. [1]

- OCDE (2016), *Protecting Consumers through Behavioural Insights: Regulating the Communications Market in Colombia*, OECD Publishing, Paris, [18]  
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264255463-en>.
- Panth, S. (2011), *Changing Norms is Key to Fighting Everyday Corruption*, The Communication for Governance and Accountability Programme, World Bank, [14]  
<http://siteresources.worldbank.org/INTGOVACC/Resources/ChangingNormsAnnexFinal.pdf>.
- Starkey, H. (2013), “*Teaching the Teachers*”, in, Transparency International: Global Corruption Report Education, [28]  
[https://www.transparency.org/gcr\\_education/integrity](https://www.transparency.org/gcr_education/integrity).

## Capítulo 6. Mejorar el esquema de control interno y gestión de riesgos en Nuevo León

*En este capítulo se evalúa el esquema de control interno y gestión de riesgos de Nuevo León respecto de modelos internacionales y la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública. Se proporciona un panorama de los puntos fuertes y débiles del esquema de control interno y gestión de riesgos en Nuevo León y se presentan propuestas de acción que indican cómo podría reforzarse para que coincida con la Recomendación y las prácticas de los países de la OCDE. Las propuestas incluyen implementar un sistema estratégico de gestión de riesgos, otorgar a la dirección de operaciones la titularidad de la gestión de riesgos, establecer mecanismos de control interno coherentes y fortalecer la eficiencia de la función de auditoría interna.*

## 6.1. Introducción

Un esquema de control interno y gestión de riesgos eficaz es esencial en la administración del sector público para salvaguardar la integridad, posibilitar una efectiva rendición de cuentas y prevenir la corrupción. El Principio 10 de la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública* propone establecer un esquema de control interno y gestión de riesgos que incluya:

- **un sistema de control con objetivos precisos** que demuestre el compromiso de los directivos con la integridad pública y los valores del servicio público, y que ofrezca un nivel razonable de garantía en cuanto a la eficiencia y los resultados de la entidad, así como de su cumplimiento de las leyes y prácticas;
- **un enfoque estratégico para la gestión de riesgos** que comprenda la evaluación de riesgos para la integridad en el sector público, que aborde las deficiencias de control, e implemente un mecanismo eficaz de monitoreo y control de calidad del sistema de gestión de riesgos;
- **mecanismos de control** que sean congruentes e incluyan procedimientos claros que respondan a sospechas creíbles de infracciones de leyes y reglamentos y que faciliten las denuncias ante las autoridades competentes sin temor a represalias (OCDE, 2017<sup>[11]</sup>).

Un sistema de administración pública debe tener, además de un sistema de control eficaz, una gestión de riesgos estratégica y mecanismos de control congruentes, una función de auditoría interna independiente y eficaz.

## 6.2. Un sistema de control con objetivos precisos

### ***6.2.1. Nuevo León debe asegurar que su sistema de control y estructura organizacional apoyen su esquema de control interno y gestión de riesgos.***

Antes de determinar los riesgos y los controles internos, es indispensable que la entidad gubernamental establezca objetivos claros para sí misma en conjunto, para cada programa y para actividades específicas. Si no existe un objetivo claro, no pueden implementarse controles internos ni una gestión de riesgos de manera eficaz. En Nuevo León, los objetivos para el esquema general de control interno y gestión de riesgos deben vincularse con la implementación del Sistema Estatal Anticorrupción de Nuevo León (SEANL), que entró en vigor el 7 de julio de 2017, y necesitará una estructura de control interno más eficiente. En virtud de la ley del SEANL, los poderes Ejecutivo y Judicial y las entidades gubernamentales tienen seis meses para expedir los reglamentos y realizar las adecuaciones normativas correspondientes. Nuevo León debe garantizar que se establezcan objetivos claros para el esquema de control interno y gestión de riesgos y que se den a conocer al personal.



Una vez que Nuevo León asegure que se han establecido los objetivos y que efectivamente los conoce el personal, debe considerar los elementos de su sistema de control. El sistema de control es la base de todos los demás componentes del control interno. Según la *Guía para las Normas de Control Interno del Sector Público* establecida por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), los elementos del sistema de control son los siguientes:

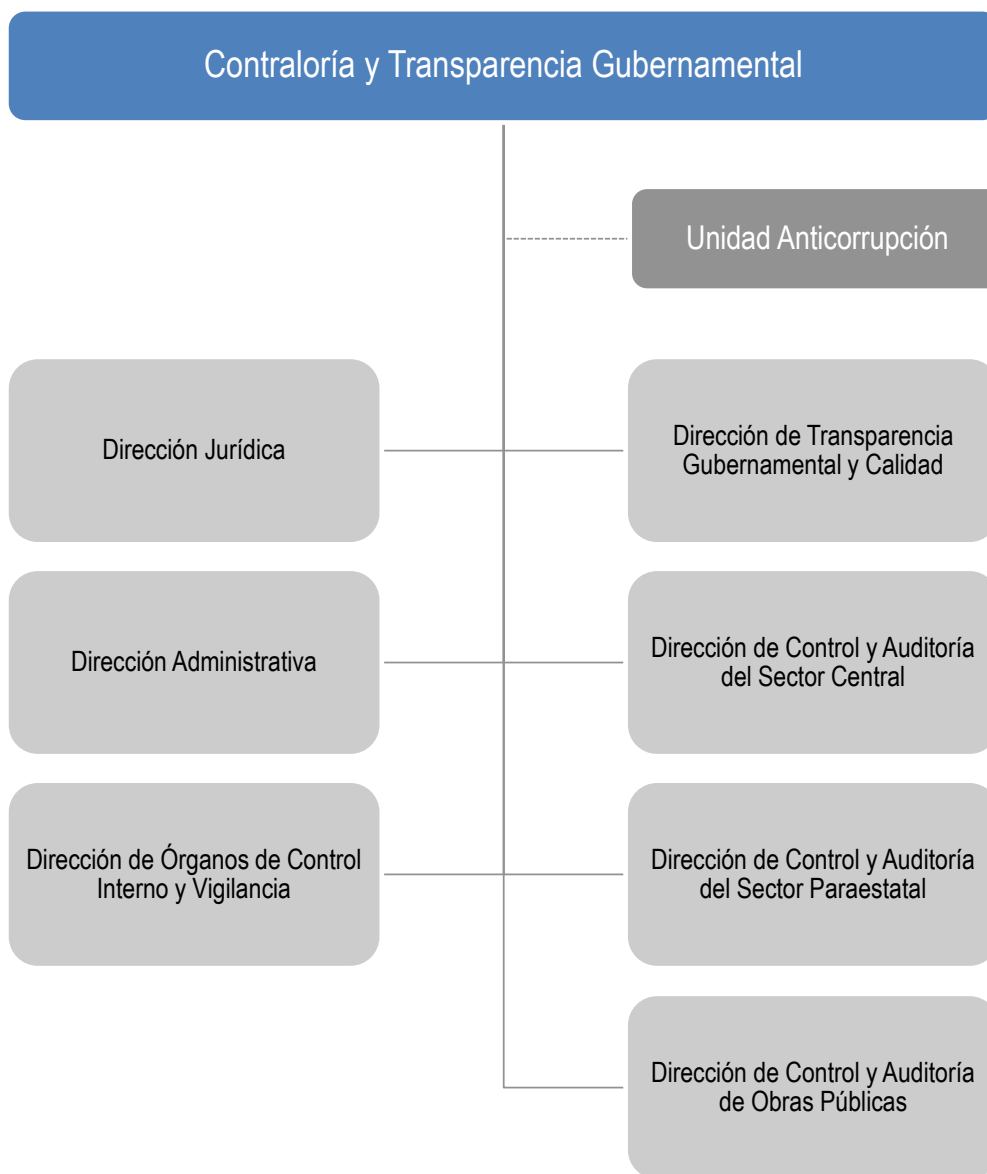
- la integridad personal y los valores éticos de la dirección y del personal, incluso una actitud favorable para el control interno en toda la institución,
- compromiso con la competencia,
- la “tónica en la cúpula” (es decir, la filosofía y el estilo operacional de la dirección),
- estructura organizacional, y
- políticas y prácticas de recursos humanos (INTOSAI, 2010, p. 17<sup>[2]</sup>).

Promover una cultura de integridad personal y una tónica ética en la cúpula debe ser permanente en las operaciones de una institución. Esto exige el compromiso de la dirección y del personal y una reafirmación positiva. Nuevo León ha tomado algunas medidas para promover una cultura de integridad mediante cursos de capacitación y la introducción de un código de ética (véase el Capítulo 3. ). Tener una estructura organizacional, un esquema conceptual y políticas adecuados también contribuyen a asegurar que una entidad funcione con eficiencia, integridad y acatando las leyes pertinentes.

En Nuevo León, la Contraloría y Transparencia Gubernamental (la Contraloría) es la principal entidad estatal responsable de fortalecer la coordinación con los órganos de control interno y vigilancia de los organismos y dependencias de la administración pública del estado. En particular, las atribuciones de la Contraloría incluyen coordinar los sistemas de control de la administración pública del estado; ordenar revisiones y auditorías; coordinar la atención a quejas e inconformidades; imponer sanciones; asegurar que la prestación de servicios públicos sea conforme a los principios de legalidad, eficiencia, honradez, transparencia e imparcialidad; y fomentar una cultura de transparencia e integridad.

La misión de la Contraloría es “impulsar las mejores prácticas de gobierno y de control interno, propiciando la legalidad, honestidad, responsabilidad, eficiencia, transparencia y calidad en los servicios y el mejor desempeño de los servidores públicos”. La Contraloría tiene siete direcciones y una Unidad Anticorrupción (véase a Gráfica 6.1).

Gráfica 6.1. Organigrama de Contraloría y Transparencia Gubernamental



Fuente: Sitio web del Gobierno de Nuevo León,  
<http://www.nl.gob.mx/dependencias/contraloria/organigrama>.

En 2007, el Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León expidió un Acuerdo para la Coordinación Funcional de los Órganos de Control Interno. Este acuerdo estipula que la Contraloría debe coordinar funcionalmente el sistema de monitoreo y control interno entre las entidades y la Contraloría, llevar a cabo acciones de inspección y evaluación de la gestión pública; y que las entidades que cuenten con su propia unidad de control interno deben coordinar y planear sus actividades con la Contraloría.

La coordinación se lleva a cabo mediante el Programa Anual de Auditoría y Control Interno (PAACI) preparado en virtud del Acuerdo suscrito en 2007 y los Lineamientos para la Coordinación Funcional de los Órganos de Control Interno. Los Lineamientos,

que expidió la Contraloría y se publicaron en el *Periódico Oficial del Estado* en octubre de 2007, describen las funciones del contralor general (véase el Cuadro 6.1).

**Cuadro 6.1. Funciones del contralor general**

Funciones
Establecer un programa anual de auditoría.
Difundir las normas, políticas y procedimientos de las unidades administrativas de las entidades gubernamentales.
Apoyar a las unidades administrativas de las entidades gubernamentales.
Promover la capacitación de los servidores públicos.
Realizar auditorías y presentar los informes respectivos conforme al programa anual de auditoría.
Revisar la economía y eficiencia de los procesos.
Evaluar los programas y sistemas de control interno.
Monitorear y verificar el cumplimiento.
Analizar los resultados de las revisiones y el seguimiento de las recomendaciones.
Preparar un informe bimestral para las contralorías internas sobre el estado de las quejas e inconformidades.
Mantener la comunicación con la <i>Auditoría Superior del Estado de Nuevo León (ASENL)</i> para informarle sobre las medidas que se hayan tomado.

*Fuente:* Lineamientos para la Coordinación Funcional de los Órganos de Control Interno.

En la Contraloría, la Dirección de Órganos de Control Interno y Vigilancia se coordina con las Unidades de Control Interno en las diferentes entidades y, en el caso de entidades sin unidad de control interno, mediante los contactos de control interno. La Dirección de Órganos de Control Interno y Vigilancia está facultada para:

- fortalecer la coordinación con los órganos de control interno y vigilancia de las dependencias y entidades de la administración pública estatal,
- verificar que los comisionados públicos cumplan con sus obligaciones en las entidades paraestatales y
- revisar, validar y someter a consideración del Contralor General los programas de trabajo establecidos por los órganos de control interno y sus resultados.

Las contralorías internas y los contactos de control interno tienen la obligación de informar, cada dos meses, a la Dirección de Órganos de Control Interno y Vigilancia sobre los avances del Programa Anual de Auditoría y Control Interno, y verificar la aplicación de las recomendaciones (para auditorías tanto internas como externas).

Las Disposiciones Normativas de Control Interno enviadas por la Contraloría a las unidades y entidades de la administración pública estatal entraron en vigor en virtud de una carta fechada el 3 de julio de 2013. Estas disposiciones se basan en el Marco de Control Interno expedido en el nivel federal. Según las Disposiciones Normativas, el Sistema Único de Control Interno abarca el conjunto de procesos y mecanismos que se aplican en una entidad en las etapas de planeación, ejecución y monitoreo de sus procesos de gestión, para dar certidumbre a la toma de decisiones y lograr sus objetivos en un ambiente de integridad, calidad, mejora continua, eficiencia y cumplimiento de la ley. El propósito del Sistema Único de Control Interno para lograr los objetivos de las unidades o entidades se describe en el Cuadro 6.2.

**Cuadro 6.2. Propósitos del Sistema Único de Control Interno de Nuevo León**

Propósitos	
1.	Promover la eficiencia, eficacia y economía en las operaciones, programas, proyectos y calidad de los servicios públicos.
2.	Tener mecanismos para monitorear el avance en la consecución de los objetivos y metas, e identificar y gestionar los riesgos que pudieran impedirlo.
3.	Medir la eficacia en el cumplimiento de los objetivos institucionales y evitar las desviaciones para lograrlos.
4.	Mantener una administración adecuada de los recursos públicos y promover la eficiencia, economía y transparencia.
5.	Generar estados financieros conforme a la Ley General de Contabilidad Gubernamental y los lineamientos emitidos por el Consejo Nacional de Armonización Contable.
6.	Estimular el cumplimiento de las leyes, reglamentos y otras disposiciones que rijan la operación de las entidades.
7.	Salvaguardar los recursos públicos para asegurar la integridad, transparencia y disponibilidad para los fines a que están destinados.
8.	Fortalecer los procesos para lograr los objetivos, sobre todo los relacionados con la aplicación de los recursos o los propensos a posibles actos de corrupción, y evitar o corregir las desviaciones que afecten el cumplimiento.

*Fuente:* Disposiciones Normativas de Control Interno de Nuevo León (2013).

Entre los propósitos del sistema de control interno de Nuevo León se encuentran elementos vitales, como la gestión de riesgos (propósito 2), garantizar la integridad y transparencia (propósito 7) y fortalecer los procesos para lograr los objetivos y prevenir la corrupción (propósito 8). Es aconsejable que la función de auditoría interna se mantenga separada de los propósitos descritos del sistema de control interno. Nuevo León debería asegurar que su sistema de control y estructura organizacional formen una base idónea para su esquema de control interno y gestión de riesgos.

### ***6.2.2. Nuevo León podría tomar medidas para que todo el personal se capacite en el esquema de control interno y gestión de riesgos, a fin de asegurar que se implemente de manera sistemática.***

El Programa Anual de Auditoría y Control Interno señala que la Contraloría promoverá y verificará la capacitación de los servidores públicos. La Contraloría debe verificar que todas las entidades tengan un programa de capacitación funcionando y que todas cumplan con el Programa de Cultura de la Legalidad y Combate a la Corrupción, coordinado por la Unidad Anticorrupción (véase el Capítulo 3. ).

Los auditores internos (la tercera línea de defensa) desempeñan un papel crucial al definir la cultura de integridad y rendición de cuentas correcta dentro de la institución. Actúan como "agentes del cambio" esenciales al evaluar el sistema de control como parte de su mandato garante, y motivan a la dirección para que corrija los defectos e ineficiencias en dicho sistema. Nuevo León ha capacitado a más de 500 servidores públicos para que sean "agentes del cambio" y, posteriormente, transmitan lo aprendido a sus colegas.

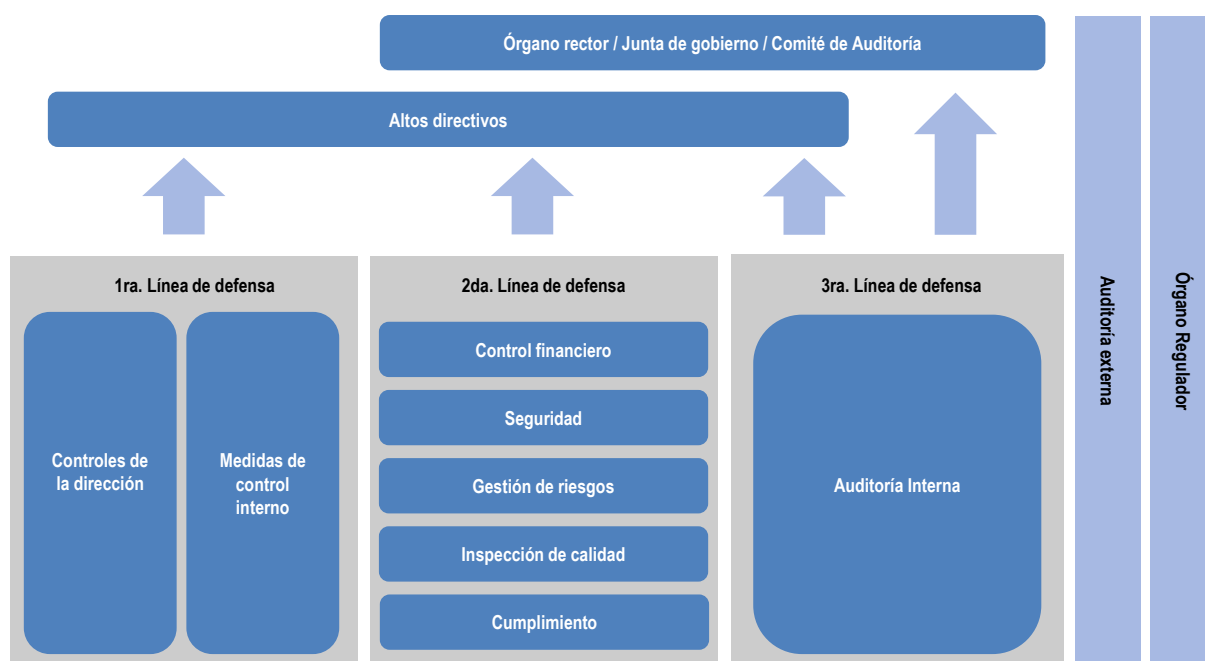
Nuevo León se podría beneficiar al asegurar que todo el personal reciba información y capacitación sobre el esquema de control interno y gestión de riesgos, para que pueda implementarse de manera sistemática. La forma en que los altos funcionarios aplican el esquema y reaccionan ante su cumplimiento y las desviaciones es decisiva para mejorar la credibilidad del sistema de control. La ejecución de la ley y los procedimientos disciplinarios deben ser claros, transparentes y aplicarse a todos por igual. También deben darse a conocer a todos los servidores públicos para garantizar la comprensión común de las normas. Divulgar los ejemplos de funcionarios que muestren un comportamiento ejemplar puede ayudar a promover la integridad.

### 6.2.3. Nuevo León podría aplicar los principios del modelo de las Tres Líneas de Defensa para dar mayor responsabilidad a la dirección de operaciones sobre el control interno y la gestión de riesgos.

Los Lineamientos (2007) y las Disposiciones Normativas (2013) proporcionan a Nuevo León, en principio, una base sólida para su esquema de control interno y gestión de riesgos. Alentar a la dirección y a todo el personal para que participen puede ayudar a crear mejores sistemas y procedimientos que mejoren la integridad de la institución y su resistencia a la corrupción. Aunque los altos directivos deberían ser los principales responsables de la gestión de riesgos al implementar controles internos y mostrar el compromiso de la entidad con los valores éticos, todos los funcionarios de una institución pública, desde la mayor jerarquía hasta la menor, deberían desempeñar un papel identificando riesgos y deficiencias y garantizar que los controles internos aborden esos riesgos y los moderen. Una misión fundamental de los servidores públicos responsables del control interno es ayudar a garantizar que los valores éticos de la institución y los procesos y procedimientos que sustentan esos valores, se divulguen, mantengan y apliquen en toda la organización.

Los principales modelos para la gestión de riesgos de fraude y corrupción entre los países miembros y asociados de la OCDE recalcan que la responsabilidad primordial de prevenir y detectar la corrupción recae en el personal y en la dirección de las entidades públicas. Esos modelos para la gestión de riesgos de corrupción a menudo comparten similitudes con el modelo de las Tres Líneas de Defensa del Instituto de Auditores Internos (véase la Gráfica 6.2).

**Gráfica 6.2. Modelo de las Tres Líneas de Defensa**



*Fuente:* (Institute of Internal Auditors, 2013, p. 2<sub>[3]</sub>).

Según el modelo del Instituto de Auditores Internos, la primera línea de defensa está constituida por el personal y la dirección de operaciones. Es natural que los que están al frente formen la primera línea de defensa, porque son los responsables de mantener controles internos eficaces y de ejecutar diariamente los procedimientos de control y gestión de riesgos. La dirección de operaciones identifica, evalúa, controla y modera los riesgos al dirigir la formulación y aplicación de políticas y procedimientos internos, y al garantizar que las actividades sean compatibles con las metas y los objetivos (Institute of Internal Auditors, 2013<sup>[3]</sup>).

La segunda línea de defensa está formada por el siguiente nivel directivo: los responsables de supervisar la ejecución. Esta línea es responsable de establecer un esquema de gestión de riesgos, supervisar, identificar los nuevos riesgos e informar periódicamente a los altos mandos. La tercera línea de defensa es la función de auditoría interna. Su principal cometido es proporcionar a los altos directivos una garantía independiente y objetiva de las medidas de la primera y segunda líneas de defensa (Institute of Internal Auditors, 2013<sup>[3]</sup>).

En Nuevo León, se le podría dar mayor responsabilidad sobre el control interno y la gestión de riesgos a la dirección de operaciones. La evolución del sistema de control interno francés, que se centra en la responsabilidad de los directivos, proporciona ideas útiles al respecto (véase el Recuadro 6.1).

#### **Recuadro 6.1. Sistema de control interno del gobierno de Francia**

En 2006 entró en vigor la Ley Orgánica que rige las disposiciones financieras del 1 de agosto de 2001 (*La loi organique relative aux lois de finances*), proporcionando la oportunidad de reconsiderar la administración del gasto público. Incluyó un cambio en el papel de las principales instancias involucradas en el control y la administración de las finanzas públicas de Francia.

Las principales características de la reforma introducida en la administración pública de Francia son la gestión de políticas públicas por objetivos, presupuesto dirigido a resultados, un nuevo sistema de responsabilidad, fortalecer la rendición de cuentas y un nuevo sistema contable.

El Decreto del 28 de junio de 2011 sobre auditorías internas es la culminación de una ofensiva para controlar los riesgos en la gestión de las políticas públicas. Gracias a esta reforma fue posible ampliar el alcance del control interno a todas las funciones en los departamentos ministeriales y establecer una verdadera política de auditoría interna.

El sistema francés se centra en la responsabilidad de los directivos. El gestor del programa es el principal vínculo entre la responsabilidad política (asumida por el ministro) y la responsabilidad de los directivos (asumida por el gestor del programa). Sujeto a la autoridad del ministro, el gestor del programa redacta los objetivos estratégicos del programa pertinente y emprende la ejecución operacional del mismo para cumplir con sus objetivos. El ministro y el gestor del programa se convierten en los responsables de los objetivos e indicadores especificados en los Planes de Ejecución Anuales (APP). Estos objetivos nacionales se adaptan, si es necesario, para cada entidad gubernamental. El gestor del programa delega la gestión al establecer presupuestos operacionales bajo la autoridad de los directivos designados.

*Fuente:* (OECD Working Party of Senior Budget Officials, 2015<sup>[4]</sup>; European Commission, 2014<sup>[5]</sup>).

### 6.3. Un enfoque estratégico para la gestión de riesgos

#### ***6.3.1. Nuevo León podría introducir un esquema estratégico para la gestión de riesgos con el propósito de fortalecer el sistema de control interno y mejorar la gestión de los riesgos de fraude y corrupción.***

Un esquema de control interno y gestión de riesgos eficaz incluye políticas, estructuras organizacionales, procedimientos y procesos que permitan a una organización identificar y reaccionar ante los riesgos de manera adecuada.

Nuevo León declaró que su sistema de control interno debería ofrecer “mecanismos para verificar el avance en la consecución de los objetivos y metas, e identificar y gestionar los riesgos que pudieran impedirlo”. Sin embargo, en las entrevistas, los funcionarios públicos señalaron que oficialmente no se ha establecido ninguna metodología específica para la gestión de riesgos en el sector público del estado y que, en general, la gestión de riesgos tampoco se lleva a cabo. Se han realizado algunos trabajos preliminares y se ha impartido cierta capacitación sobre gestión de riesgos al personal de control interno, que ha incluido conceptos teóricos para implementar una matriz de riesgos y cartografiar los riesgos.

Las prácticas de gobernanza adecuada en los países de la OCDE indican que la gestión de riesgos debe considerarse parte integral del marco de gestión institucional en vez de manejarse aisladamente. La gestión de riesgos debería impregnar la cultura y actividades de la organización de modo que le importe a todos los que laboran en ella. Los empleados informados que pueden reconocer y atacar la corrupción tienen más probabilidades de identificar las situaciones que pueden socavar los objetivos institucionales.

En el sector público, el concepto de gestión de riesgos operacional debe incluir los sistemas, procesos y cultura que ayuden a identificar, evaluar y tratar los riesgos a fin de coadyuvar a que las entidades del sector público logren sus objetivos de desempeño (OECD, 2013<sup>[6]</sup>).

El primer paso de la gestión de riesgos operacional es establecer el contexto y fijar los objetivos de la institución. El siguiente es identificar los acontecimientos que podrían afectar la consecución de esos objetivos. Los acontecimientos que pueden tener un efecto negativo son riesgos. La valoración de riesgos es un proceso de tres pasos que comienza por identificar el riesgo, le sigue el análisis de riesgos, que implica capacidad para entender cada riesgo, sus consecuencias, la probabilidad de que ocurran esas consecuencias, y la gravedad del riesgo. El tercer paso es la evaluación de riesgos, para determinar la tolerabilidad de cada riesgo y si el riesgo debe aceptarse o tratarse. Tratamiento de riesgos significa ajustar los controles internos existentes o crear nuevos controles para reducir la gravedad de un riesgo a un nivel tolerable (ISO, 2009<sup>[7]</sup>). Para una descripción del ciclo de gestión de riesgos, véase la Gráfica 6.3.

Gráfica 6.3. Ciclo de gestión de riesgos



Fuente: Adaptado de ISO 31000:2009 Risk Management.

El proceso de establecer el contexto y evaluar y tratar el riesgo es lineal, mientras que la comunicación y consulta, monitoreo y revisión son continuos. Cuando es viable, la comunicación y consulta con los interesados internos y externos es un paso importante para asegurar su contribución al proceso y darles la titularidad de los productos de la gestión de riesgos. Como también es importante entender las preocupaciones de los interesados sobre los riesgos y su gestión, se puede planear su participación y tomar en cuenta sus opiniones al determinar los criterios de riesgo. El monitoreo y revisión ayudan a identificar los nuevos riesgos y a reevaluar los existentes cuando hay cambios en los objetivos de la institución o en sus condiciones internas y externas. Esto implica buscar posibles nuevos riesgos y aprender lecciones sobre los riesgos y controles al analizar los éxitos y fracasos (OECD, 2013<sup>[6]</sup>; ISO, 2009<sup>[7]</sup>).

Las entrevistas con funcionarios públicos sugirieron que la administración enfrenta riesgos de integridad, como fraude, favoritismo, soborno y abuso de autoridad. También se señaló que no existe un funcionario ejecutivo específicamente responsable de la gestión de riesgos, y que tampoco se realizan valoraciones de los riesgos relacionadas con corrupción o fraude. Eso puede confirmarlo el hecho de que este aspecto no se consideró en el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021 ni en el Plan Estratégico de Nuevo León 2015-2030, al poner en marcha un gobierno eficiente y transparente. Se podría considerar incorporar el esquema de gestión de riesgos cuando Nuevo León modifique sus planes estratégicos, sobre todo las secciones relacionada con el combate al fraude y la corrupción.

Nuevo León señaló que las principales dificultades para integrar el esquema de control interno y gestión de riesgos en su administración diaria son las siguientes:



- falta de directrices prácticas para implementar un sistema de control interno;
- personal que considera los controles internos como una mera formalidad y carga burocrática, y no como herramientas importantes para promover la integridad y mejorar el desempeño;
- comunicación insuficiente sobre la importancia de los procesos de control interno para lograr los objetivos de las instituciones;
- personal que considera que los controles internos y la gestión de riesgos son objetivos en sí mismos, y
- falta de funciones y responsabilidades definidas de manera explícita para los controles internos.

Es indispensable tener un sistema de gestión de riesgos eficaz para combatir los riesgos de fraude y corrupción. Nuevo León podría implementar un esquema estratégico de gestión de riesgos para fortalecer su sistema de control interno y controlar mejor los riesgos de fraude y corrupción. La Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de Estados Unidos (GAO) estableció un esquema de gestión de riesgos para controlar los riesgos de fraude en los programas federales. Este ejemplo, que incluye procesos y actividades prácticas, se describe en el Recuadro 6.2.

#### **Recuadro 6.2. Esquema de gestión de riesgos de fraude y corrupción de la GAO**

La Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de Estados Unidos (GAO) tiene un esquema para gestionar los riesgos de fraude en los programas federales. Esto incluye actividades de control, así como estructuras y factores ambientales que ayudan a los directivos a moderar los riesgos de fraude. El esquema consta de cuatro componentes para gestionar eficazmente los riesgos de fraude.

1. **Comprometerse** a combatir el fraude al crear una cultura institucional y una estructura propicia para gestionar el riesgo de fraude.
  - Demostrar el compromiso de los altos directivos con el combate al fraude y la corrupción e involucrar a todos los niveles de la institución al establecer la tónica para combatir el fraude.
  - Asegurar que se definan las responsabilidades para la gestión de riesgos.
2. **Evaluar** periódicamente el riesgo de fraude para determinar sus características.
  - Adaptar la evaluación del riesgo de fraude al programa e involucrar a los interesados pertinentes.
  - Evaluar la probabilidad y el efecto de los riesgos de fraude y determinar la tolerancia al riesgo.
  - Examinar la idoneidad de los controles existentes, priorizar los riesgos residuales y documentar las características del riesgo de fraude.
3. **Diseñar e implementar** una estrategia con actividades de control específicas para mitigar los riesgos de fraude evaluados, y colaborar para ayudar a garantizar su implementación.
  - Formular, documentar y dar a conocer una estrategia antifraude, que se centre en

actividades de control preventivo.

- Tomar en cuenta los costos y beneficios de los controles para prevenir y detectar posibles fraudes, y elaborar un plan de respuesta al fraude.
  - Establecer relaciones de colaboración conjunta con los interesados y crear incentivos para una aplicación eficaz de la estrategia antifraude.
- 4. Evaluar y adaptar:** evaluar los resultados con un enfoque de riesgos y adaptar las actividades para mejorar la gestión del riesgo de fraude.
- Monitorear y evaluar, con base en riesgos, de las actividades de gestión de riesgos de fraude, y centrarse en la medición de resultados.
  - Recabar y analizar datos de los mecanismos de presentación de informes y casos de fraude detectado, para monitorear en tiempo real las tendencias de fraude.
  - Utilizar los resultados del monitoreo, evaluaciones e investigaciones para mejorar la prevención, detección y respuesta al fraude.

Como se describe en cada uno de estos componentes, las prácticas y actividades pueden ayudar a una organización a mantener sus mecanismos de monitoreo y retroalimentación, y asegurar que el sistema siga siendo dinámico y que el personal no deje de participar en los procesos.

Fuente: (GAO, 2015<sup>[8]</sup>).

### ***6.3.2. Nuevo León podría poner en operación el esquema de gestión de riesgos al asignar la responsabilidad explícita de la gestión de riesgos a los altos directivos, impartir capacitación al personal, y actualizar los sistemas y herramientas de gestión de riesgos.***

Después de crear un esquema de gestión de riesgos, este debe ponerse en funcionamiento. Se debe recopilar información adecuada y precisa sobre la gestión de riesgos. A los altos directivos se les debe asignar la responsabilidad explícita de la gestión y monitoreo continuos de los riesgos, y todo el personal debe conocer el esquema de gestión de riesgos y cómo incorporar la gestión de riesgos en sus labores y toma de decisiones cotidianas.

La información adecuada y precisa es indispensable para que un esquema de gestión de riesgos sea operativo. Sin esta, sería difícil evaluar, monitorear y mitigar los riesgos de manera eficaz. La información para respaldar la gestión de riesgos puede proceder de varias fuentes internas y externas, según el programa o área de trabajo. Una táctica sistemática para especificar el origen, registrar y almacenar la información sobre riesgos mejorará la fiabilidad y exactitud de la información requerida.

Para que un esquema de gestión de riesgos realmente funcione, debe asignarse de manera explícita la responsabilidad de riesgos específicos a las secretarías o directores adecuados. Esas secretarías o directores deben hacer suyos los riesgos que pudieran afectar sus objetivos institucionales, utilizar la información sobre los riesgos para sustentar la toma de decisiones, y monitorear y gestionar de manera activa los riesgos que se les hayan asignado. También deben rendir cuentas ante el Ejecutivo mediante informes periódicos sobre la gestión de riesgos que incluyan las lecciones aprendidas, los éxitos y las áreas que podrían mejorarse (Department of Finance, 2016<sup>[9]</sup>).

El personal debe conocer el esquema de gestión de riesgos y los principales requisitos mediante capacitación y actividades de concientización. Además, las descripciones de puestos podrían incluir el requisito de gestión de riesgos. La comunicación y la consulta con el personal también son un paso fundamental para asegurar la contribución al proceso de gestión de riesgos y darles la autoría del producto de la gestión de riesgos. Los empleados informados que reconocen y combaten los riesgos de corrupción tienen más probabilidades de identificar las situaciones que pueden socavar los objetivos institucionales.

Nuevo León podría poner en operación el esquema de gestión de riesgos al asignar la responsabilidad explícita de la gestión de riesgos a secretarías o directores, impartir capacitación al personal y actualizar los sistemas y herramientas de gestión de riesgos. Australia, país miembro de la OCDE, elaboró una guía sobre la creación de capacidad para la gestión de riesgos en las entidades, que ofrece ideas útiles (véase el Recuadro 6.3).

### **Recuadro 6.3. Cómo crea capacidad para la gestión de riesgos el gobierno de Australia**

El Departamento de Finanzas federal de Australia elaboró una guía para los funcionarios gubernamentales sobre la creación de capacidad para gestionar riesgos en sus entidades. Sugiere que las entidades consideren cada una de las áreas descritas a continuación para determinar dónde puede mejorarse su capacidad de riesgo.

**Capacidad de las personas.** Una táctica uniforme y eficaz para la gestión de riesgos es el resultado de tener personal competente, bien capacitado y con los recursos adecuados. Todos los empleados desempeñan un papel en la gestión de riesgos. Es importante que el personal en todos los niveles tenga funciones y responsabilidades claramente expresas y las conozcan muy bien, acceda a información pertinente y actualizada sobre los riesgos, y tenga la oportunidad de adquirir competencias mediante el aprendizaje formal e informal y los programas de desarrollo. Crear capacidad para la gestión de riesgos en el personal es un proceso constante. Con la información, aprendizaje y desarrollo correctos, una entidad gubernamental puede crear una cultura consciente de los riesgos entre su personal y mejorar la comprensión y la gestión de riesgos. Las reflexiones incluyen:

- ¿Las funciones y responsabilidades se detallan de manera explícita en las descripciones de puestos?
- ¿Ha determinado los niveles de competencia actuales para la gestión de riesgos y completado un análisis de necesidades para identificar las necesidades de aprendizaje?
- ¿Los programas de inducción incluyen una introducción a la gestión de riesgos para todos los niveles de personal?
- ¿Existe un programa de aprendizaje y desarrollo que incluya capacitación permanente en gestión de riesgos adaptada a los diferentes cargos y niveles de la entidad?

**Sistemas y herramientas de riesgo.** Los sistemas y herramientas de riesgo, cuya complejidad varía, se diseñan para proporcionar almacenamiento y facilidad de acceso a la información sobre riesgos, que complementará el proceso de gestión de riesgos. La complejidad de los sistemas y herramientas de riesgo a menudo va desde sencillas hojas de cálculo hasta complejos programas informáticos para gestionar los riesgos, y son más eficaces cuando se adaptan a las necesidades de la entidad. La disponibilidad de datos

para monitorear, los registros de riesgos y la presentación de informes ayudarán a crear capacidad, siempre y cuando se dé un buen mantenimiento a los sistemas y herramientas, la información sea abundante y actualizada y se proporcione capacitación y apoyo. Las reflexiones incluyen:

- ¿Sus herramientas y sistemas actuales para la gestión de riesgos son eficaces para almacenar los datos necesarios para tomar decisiones comerciales informadas?
- ¿Cuán eficientes son sus sistemas de riesgo para proporcionar información oportuna y precisa para comunicarla a las partes interesadas?

**Información sobre la gestión de riesgos.** La evaluación, monitoreo y tratamiento correcto de los riesgos en una entidad gubernamental dependen de la calidad, exactitud y disponibilidad de la información sobre los riesgos y la documentación de apoyo. Una táctica sistemática para especificar el origen de la información, registrarla y almacenarla mejorará la fiabilidad y disponibilidad de la información requerida para diferentes públicos. Las reflexiones incluyen:

- ¿Ha identificado las fuentes de datos que le proporcionarán la información necesaria para tener una perspectiva completa de los riesgos en toda la entidad?
- ¿Con qué frecuencia se recopila información sobre riesgos para entregarla a los diferentes públicos en toda la entidad?
- ¿Tiene información sobre riesgos inmediatamente disponible para consulta de todo el personal?
- ¿Cómo calificaría la integridad y exactitud de los datos disponibles?

**Procesos de gestión de riesgos.** La documentación y comunicación eficaces de los procesos de gestión de riesgos que apoyan la táctica de la entidad para gestionar los riesgos proporcionará un enfoque uniforme para la gestión de riesgos y permitirá la presentación clara, concisa y frecuente de la información sobre riesgos para apoyar la toma de decisiones. Las reflexiones incluyen:

- ¿Cuándo fue la última vez que se revisaron sus procesos de riesgo?
- ¿Sus procesos de gestión de riesgos están bien documentados y a disposición de todo el personal?
- ¿Los procesos de gestión de riesgos coinciden con su esquema de gestión de riesgos?
- ¿Hay capacitación disponible para aprender a utilizar los procesos de riesgo, adaptada a diferentes públicos?

*Fuente:* (Department of Finance, 2016<sup>[9]</sup>).

## 6.4. Mecanismos de control congruentes

### ***6.4.1. Nuevo León podría fortalecer e integrar sus actividades de control interno para garantizar que se proporcione un nivel de seguridad razonable.***

Un método fundamental para mitigar y tratar los riesgos es implementar mecanismos de control interno. Los controles internos son puestos en marcha por la dirección y el

personal de una entidad, y se adaptan y perfeccionan de manera continua para atender los cambios de las condiciones y riesgos de la entidad. Las actividades de control interno se diseñan para atender los riesgos que podrían afectar la consecución de objetivos de la entidad y proporcionar un nivel de seguridad razonable de que las operaciones de la misma son éticas, económicas, eficientes y eficaces; que se cumple con las obligaciones de rendición de cuentas y transparencia; que las actividades y medidas acatan las leyes y reglamentos aplicables, y que los recursos están protegidos contra pérdidas, uso indebido, corrupción y daño (INTOSAI, 2010, p. 6<sub>[2]</sub>).

Los mecanismos de control constituyen pesos y contrapesos, son responsabilidad de las secretarías o directores y los aplica el personal a diario. Los controles internos incluyen un amplio conjunto de procesos diseñados para asegurar que los empleados y directivos ejerzan sus funciones dentro de los parámetros establecidos por la entidad. El objetivo general del control interno debería ser que las normas y valores de la organización se apliquen conforme a la visión de los altos directivos y con el propósito de cumplir con los objetivos estratégicos de la organización.

Según la *Guía para las Normas de Control Interno del Sector Público*, de INTOSAI, las actividades de control interno deben darse en toda la entidad, en todos los niveles y en todas las funciones. Entre ellas se encuentra un conjunto de acciones de control preventivo e investigación como las siguientes:

- procedimientos de autorización y aprobación,
- separación de funciones (autorizar, tramitar, registrar, revisar),
- controles sobre el acceso a recursos y registros,
- verificación,
- conciliación,
- revisiones del desempeño operativo,
- revisiones de las operaciones, procesos y actividades, y
- supervisión (valoración, revisión y aprobación) (INTOSAI, 2010, p. 28<sub>[2]</sub>).

Por ejemplo, autorizar y ejecutar operaciones de contratación pública solo deben realizarlo las personas facultadas para hacerlo. La autorización es la principal manera de garantizar que solo se inicien operaciones y actividades válidas según lo previsto por la dirección. Los procedimientos de autorización, que se deben documentar y dar a conocer de manera explícita a directivos y empleados, deben incluir las condiciones y términos específicos conforme a los cuales deben otorgarse las autorizaciones. Respetar los términos de una autorización significa que los empleados actúen conforme a las directivas y restricciones establecidas por la dirección o en las leyes (INTOSAI, 2010, p. 29<sub>[2]</sub>). Nuevo León debe garantizar que se cuente con controles financieros de este tipo y que estén actualizados la orientación y procedimientos operativos estándar para el personal.

Los controles internos no deben intentar proporcionar una garantía absoluta, pues esto potencialmente restringiría las actividades hasta un punto de ineficiencia grave. El término “seguridad razonable” es frecuente en los contextos de auditoría y control interno. Significa que hay un nivel de confianza satisfactorio tras examinar debidamente los costos, beneficios y riesgos. Determinar cuánta garantía es razonable exige criterio. Al ejercer ese criterio, los directivos deben identificar los riesgos inherentes a sus operaciones y los niveles de riesgo que están dispuestos a tolerar conforme a diversas

circunstancias. La seguridad razonable acepta que existe cierta incertidumbre y que la plena confianza es limitada por las siguientes realidades: el discernimiento humano al tomar decisiones puede ser deficiente; las fallas pueden ocurrir por errores simples; los controles pueden ser burlados por dos o más personas coludidas; y la dirección puede elegir no hacer caso al sistema de control interno (INTOSAI, 2010, pp. 8-9<sup>[2]</sup>). Nuevo León podría fortalecer e integrar sus actividades de control interno para garantizar que se proporcione un nivel de seguridad razonable.

#### ***6.4.2. Nuevo León podría asegurar que cada control interno cumpla con su propósito y que el sistema en su totalidad sea monitoreado, ético y eficiente.***

Al establecer controles internos, la dirección debe considerar los costos de cada control interno; es decir, en términos monetarios, de tiempo y oportunidad. La dirección debe ponderar los beneficios potenciales de cada control respecto del costo posible y asegurar que sus beneficios sean mayores que el costo. De no ser así, la dirección debe establecer otros métodos de control que logren el resultado deseado. La dirección debe supervisar los sistemas de control interno y adaptarlos cuando sea necesario para garantizar que estén instalados en el nivel correcto con el fin de que sean eficaces y proporcionen seguridad razonable. Al mismo tiempo, no deben sobrecargar los sistemas ni al personal con controles al punto de que se afecte la calidad, puntualidad y capacidad de respuesta. Un sistema desequilibrado puede hacer que el personal eluda los procesos de control onerosos, lo que frustra el propósito y puede exponer a la entidad a nuevos riesgos.

Los controles internos también proporcionan seguridad razonable al público y a los principales interesados de que las operaciones del gobierno se realizan en forma transparente, ética e imparcial. La contratación pública es una actividad gubernamental especialmente vulnerable al fraude y la corrupción. El gobierno debe instituir niveles de control para asegurar que los recursos públicos se ejerzan de manera adecuada y se obtenga una buena relación calidad-precio, que se acaten las leyes y reglamentos y se trate de manera imparcial a proveedores y licitantes, sin favoritismo. Esto es asunto de reputación y credibilidad. En este sentido, es necesario encontrar un equilibrio. Por un lado, los controles internos aumentan la confianza en el gobierno y promueven que se trate de manera uniforme e imparcial a los principales interesados. Por el otro, los controles internos desequilibrados o con muchas capas de burocracia pueden provocar procesos administrativos letárgicos que reducen la credibilidad del gobierno.

Por ejemplo, parece que en Nuevo León el personal a veces compra artículos (como tinta para impresoras) con sus recursos personales, sin autorización previa y luego piden y obtienen el reembolso. Se percibe que esas prácticas se han desarrollado a causa de un sistema de compras ineficiente y engorroso.

El control interno debe ser un proceso dinámico que se perfeccione y adapte a medida que cambian los riesgos y las condiciones. Nuevo León debe garantizar que se monitoree el sistema de control interno, y que existan medios explícitos para adaptar y perfeccionar los procesos a fin de responder a los cambios en los objetivos, riesgos y circunstancias. Nuevo León también podría asegurar que cada control interno cumpla con su propósito, que sus beneficios sean mayores que sus costos, y que el sistema en su totalidad sea ético y eficiente.

### ***6.4.3. Nuevo León podría aprovechar mejor la función de presentación de informes de su control interno para identificar problemas y riesgos, y notificarlos a la dirección.***

La Unidad de Control Interno de cada entidad (o su equivalente) es responsable de informar cada dos meses a la Dirección de Órganos de Control Interno y Vigilancia, en la Contraloría, si la entidad ha acatado las leyes, normas y requisitos pertinentes, incluso los relacionados con la contratación pública. En mayo de 2018, 15 entidades tenían unidades de control interno. En las entidades sin estas unidades, la responsabilidad se asigna a un “contacto de control interno”, una persona que tiene otro trabajo de tiempo completo, pero es la encargada de llenar la plantilla del informe cada dos meses.

Si una entidad no cumple con los requisitos, debe explicar los motivos. Este tipo de informes puede coadyuvar a la aplicación sistemática de leyes, reglamentos y políticas en todo el gobierno. Sin embargo, aunque la Dirección de Órganos de Control Interno y Vigilancia indicó que procura dar seguimiento a estos casos, sus recursos para hacerlo son limitados y no existe un proceso para capturar esa información o notificarla a sus superiores.

Nuevo León podría aprovechar mejor este mecanismo de presentación de informes que ya está establecido. Esa información puede utilizarse para identificar tendencias, problemas y riesgos, y apoyar a la dirección en la gestión de riesgos y la toma de decisiones.

## **6.5. Una función de auditoría interna eficaz e independiente**

### ***6.5.1. Nuevo León podría invertir en capacitación, herramientas y metodologías para que el personal de auditoría interna mejore la calidad y eficiencia de las auditorías.***

En Nuevo León, la Dirección de Control y Auditoría del Sector Central y la Dirección de Control y Auditoría del Sector Paraestatal son responsables, en sus respectivas áreas, de realizar auditorías e informar al respecto, revisiones, monitorear acciones e inspecciones; verificar y monitorear el cumplimiento de los procesos de control interno, y verificar que las operaciones de las entidades sean compatibles con los procesos de planeación, elaboración de presupuestos, monitoreo, evaluación y rendición de cuentas.

La Dirección de Control y Auditoría del Sector Central tiene 27 empleados, incluidos 24 que trabajan en auditorías. Son responsables de fiscalizar a las entidades del gobierno central y al sector educativo, y de hacer auditorías complementarias. El gobierno central abarca a las entidades subordinadas directamente al gobernador, como Infraestructura, Salud y Finanzas, y la Tesorería General del Estado.

La Dirección de Control y Auditoría del Sector Paraestatal tiene 14 funcionarios, entre los que se encuentran cinco directores de auditoría y siete empleados de auditoría. Son responsables de auditar 65 paraestatales y realizan cerca de 30 auditorías, inspecciones y revisiones cada año. Las entrevistas durante la misión de investigación de la OCDE indicaron que el personal de auditoría ha recibido poca o ninguna capacitación profesional en su campo, y tampoco se les proporcionan las herramientas ni las metodologías básicas de auditoría. Una inversión modesta en herramientas y capacitación podría aumentar la eficiencia y calidad de las auditorías. Por la importancia de la auditoría interna en un marco de integridad, Nuevo León podría considerar si esta dirección se beneficiaría al contar con mayores recursos y profesionalizar a su personal, y

podría pensar en invertir en capacitación, herramientas y metodología para el personal de auditoría interna a fin de mejorar la calidad y eficiencia de las auditorías.

**6.5.2. Nuevo León podría asegurar que su coordinación central de auditoría interna aproveche los recursos disponibles para mejorar la supervisión y permita una respuesta coherente a los riesgos de integridad.**

Según *Government at a Glance 2017*, de la OCDE, una función de auditoría interna central —sobre todo una cuya prioridad sea incluir la integridad en sus objetivos estratégicos— puede fortalecer la coherencia y homologar la respuesta del gobierno a los riesgos de integridad. Al fiscalizar múltiples entidades en el nivel central pueden aprovecharse los recursos de auditoría; aumentar la capacidad del gobierno para identificar problemas intersectoriales y sistémicos, e instituir medidas para responder desde una perspectiva de gobierno completo (OCDE, 2017<sub>[10]</sub>).

Nuevo León podría aprovechar sus funciones centralizadas de auditoría interna, emprendidas por la Dirección de Control y Auditoría del Sector Central y la Dirección de Control y Auditoría del Sector Paraestatal, para mejorar la supervisión al identificar las tendencias y problemas sistémicos, y permitir que la dirección responda a los nuevos problemas, incluidos los riesgos de integridad, de manera exhaustiva y coherente.

Quince países de la OCDE, incluidos México y Canadá, informan que tienen una función central de auditoría con la responsabilidad de fiscalizar a más de un ministerio o secretaría gubernamental. El contralor general de Canadá ofrece un ejemplo de coordinación de auditoría interna que incluye políticas públicas y enlace, formar un colectivo de auditoría y proporcionar servicios de auditoría coordinados (véase el Recuadro 6.4).

**Recuadro 6.4. El Consejo del Tesoro de Canadá y su función central de auditoría interna**

El Sector de Auditoría Interna, de la Contraloría General de Canadá, es responsable de la política sobre auditoría interna y del colectivo de auditoría interna del gobierno federal. Su mandato es proporcionar seguridad independiente sobre gobernanza, gestión de riesgos y procesos de control. Al desempeñar esta función, el sector apoya el compromiso del contralor general de fortalecer la rectoría, rendición de cuentas, gestión de riesgos y control interno del sector público en todo el gobierno. Las siguientes son las tres principales áreas de responsabilidad del Sector de Auditoría Interna:

1. **Política pública y enlace** se centra en proporcionar orientación y supervisión oportunas al colectivo de auditoría. Esto incluye:
  - dirigir y defender la función de auditoría interna,
  - monitorear y evaluar la implementación y cumplimiento de políticas públicas,
  - proporcionar supervisión y cuestionar el apoyo a grupos departamentales de auditoría interna, y
  - desarrollar políticas, asesoría profesional, normas e innovadores de tecnología.
2. **Desarrollo del colectivo de auditoría interna** proporciona apoyo a comités de auditoría departamentales e iniciativas para respaldar el desarrollo de capacidad de auditoría interna. Esto incluye:



- reclutar y apoyar comités de auditoría departamentales, y
  - consolidar la capacidad de recursos humanos del colectivo de auditoría interna mediante el fortalecimiento de las capacidades y actividades de desarrollo del colectivo.
3. **Operaciones de auditoría** proporciona servicios de auditoría a departamentos y organismos grandes y pequeños. Esto incluye:
- crear perfiles de riesgo en todo el gobierno,
  - planear y coordinar acuerdos de seguridad horizontal en todos los departamentos,
  - proporcionar servicios específicos de auditoría interna, y
  - apoyar al Comité de Auditoría para departamentos y organismos pequeños.

Fuentes: (Treasury Board of Canada Secretariat, 2014<sup>[11]</sup>).

### ***6.5.3. Nuevo León podría aprovechar su programa de capacitación en control interno para capacitar aún más sobre ética e integridad a los auditores internos.***

Un elemento fundamental para mantener un sistema de control interno eficaz es garantizar el mérito, profesionalismo, estabilidad y continuidad del personal de auditoría. Las entidades públicas deben crear los mecanismos adecuados para atraer, formar y retener a personas competentes con el conjunto correcto de habilidades y el compromiso ético para trabajar en control y auditoría. Capacitar, certificar y mejorar las competencias en auditoría e investigación refuerza la credibilidad del auditor. Los módulos de capacitación deben ser una herramienta para que los profesionales aborden las complejidades que habitualmente encuentran. Existe una gran disparidad entre las certificaciones profesionales y la integración real de las funciones de auditoría y control interno en la gestión y operaciones diarias de las entidades públicas.

La Contraloría y la Tesorería General del Estado suscribieron un acuerdo con el Instituto de Contadores Públicos de Nuevo León y la Escuela de Especialidades para Contadores Profesionales. Esto permite que los servidores públicos se capaciten en la Escuela de Especialidades para Contadores Profesionales. Además de las certificaciones formales, la Escuela también ofrece diplomas y cursos de actualización.

La Contraloría estableció un programa de capacitación en un esfuerzo por consolidar la capacidad del personal de las unidades de control interno. El primer curso de capacitación, impartido en marzo de 2016, se tituló “Órganos de Control Interno en la Administración Pública del Estado”, al cual asistieron 135 servidores públicos que participan en actividades de control interno. Este curso de medio día incluyó los siguientes temas:

- coordinación funcional de los órganos de control interno,
- función de vigilancia por conducto del comisionado público,
- programa anual de auditoría y control interno, y
- marco integrado de control interno.

En abril de 2016, se impartió otro curso de medio día, llamado “Fortalecimiento de la Transparencia y Prevención de la Corrupción mediante los Órganos de Control Interno”, al que asistieron 127 servidores públicos e incluyó los siguientes temas:

- transparencia en los órganos de control interno,
- protección de datos personales,
- marco jurídico básico,
- gobierno abierto,
- estrategias preventivas de combate a la corrupción, y
- quejas anticorrupción.

En mayo de 2016 asistieron 150 servidores públicos a un curso sobre control interno y gestión de riesgos. Uno más, llamado “Control Interno, Transparencia y Prevención de la Corrupción a través del Contralor Municipal”, se celebró en julio de 2016, al que asistieron 99 servidores públicos de 38 municipios del estado. El objetivo del curso fue fomentar la colaboración institucional entre el contralor del estado y los de los municipios de Nuevo León mediante el intercambio de conocimiento y experiencias relacionadas con el control interno, la transparencia, la protección de datos personales y estrategias para la prevención y denuncia de actos de corrupción. Nuevo León podría aprovechar este programa de capacitación para contralorías internas a fin de capacitar aún más sobre ética e integridad a los auditores internos.

#### ***6.5.4. Nuevo León podría fortalecer los mecanismos para monitorear la aplicación de las recomendaciones de auditoría.***

Las Disposiciones Normativas de Nuevo León exigen dar seguimiento a las recomendaciones de auditoría. En las entrevistas de la OCDE, los auditores de Nuevo León indicaron que en general la aplicación de las recomendaciones era poca, y que era difícil monitorearlas y hacer su seguimiento. Esto se debía en parte a los recursos limitados para el seguimiento, y en parte a la falta de compromiso de las áreas auditadas. Los auditores internos reportan a la Contraloría, de manera periódica, el número de recomendaciones que se han aplicado a partir de la información disponible. Sin embargo, los auditores tienen poca o ninguna capacidad para hacer el seguimiento de esas recomendaciones o abordar la baja tasa de aplicación.

Nuevo León podría fortalecer los mecanismos para monitorear la implementación de las recomendaciones de auditoría. Las oficinas de auditoría de los países miembros de la OCDE tienen diversos mecanismos para hacer el seguimiento de las recomendaciones de auditoría y ver la trayectoria de las tasas de aplicación. Algunas oficinas, como la Oficina Nacional de Auditoría de Australia, realizan auditorías complementarias cada año, y otras presentan informes voluntarios para dar una idea del nivel de aplicación. La oficina de auditoría subnacional para la provincia de Columbia Británica en Canadá, ofrece el ejemplo de un método de informes voluntarios para hacer el seguimiento de las recomendaciones de auditoría (véase el Recuadro 6.5).

### **Recuadro 6.5. Cómo hace el seguimiento de recomendaciones la Contraloría de Columbia Británica**

En junio de 2014, la Auditoría General (OAG) de Columbia Británica publicó un informe titulado “Informe de seguimiento: actualizaciones sobre la aplicación de las recomendaciones de los últimos informes”. Según el entonces auditor general de Columbia Británica, era decisivo que la OAG verificara las recomendaciones para garantizar que los ciudadanos recibieran la mejor relación calidad-precio del trabajo de la OAG, pues las recomendaciones identifican áreas donde las entidades gubernamentales pueden ser más eficaces y eficientes.

La OAG lo complementó publicando un informe con formularios de autoevaluación que completan las entidades auditadas. Esos formularios se publicaron sin editar y no se revisaron. El informe contiene 18 autoevaluaciones, dos de las cuales notificaron que la entidad había atendido en forma total o considerable todas las recomendaciones de sus informes.

La OAG también consolidó sus recomendaciones con la revisión de cuatro autoevaluaciones para verificar su exactitud. Detectó que, en la mayoría de los casos, las entidades habían descrito con precisión el avance logrado en la aplicación de las recomendaciones. Aunque a veces se detectó que las recomendaciones se aplicaban en forma parcial más que total, como ellas mismas lo reportaron, la discrepancia generalmente se debía a una diferencia en cuanto a la comprensión de lo que significaba aplicar en forma total o considerable. En esos casos, la OAG trabajó con los ministerios y organismos para aclarar las expectativas y llegar a un acuerdo sobre el nivel de la implementación.

*Fuente:* (Office of the Auditor General of British Columbia, 2014<sup>[12]</sup>).

Para hacer el seguimiento de las sanciones, Nuevo León estableció una coordinación directa entre la Contraloría y la Auditoría Superior del Estado de Nuevo León (ASENL). Esta coordinación podría incrementarse aún más. Cuando la ASENL detecta irregularidades, envía un informe a las unidades y les solicita que lleven a cabo los procedimientos correspondientes de responsabilidad administrativa. Una vez que se completa este proceso, las entidades informan a la ASENL las sanciones impuestas.

#### ***6.5.5. Nuevo León podría fortalecer la independencia de su función de auditoría interna garantizando que sea independiente de las funciones de gestión de la entidad, incluida la implementación de controles internos y la gestión de riesgos.***

Los auditores internos no necesitan el mismo nivel de independencia que los auditores externos, pero es importante que se mantengan al margen de la gestión de las entidades que auditan. Esto permite a los auditores entregar dictámenes imparciales sobre sus evaluaciones del control interno y presentar objetivamente recomendaciones para mejorar.

En general, los auditores internos de Nuevo León están al margen de la gestión de las entidades que auditan, tienen independencia para elegir lo que auditan y, al mismo tiempo, toman en cuenta los consejos y prioridades del contralor general. Al preparar su plan de trabajo de auditoría, los auditores internos consideran varios factores, incluidas las entidades que tuvieron un número alto de “observaciones” en las últimas revisiones del gobierno (por ejemplo, las que realiza la fiscalía estatal). Presentan su plan anual de trabajo

de auditoría a la Contraloría cada mes de febrero. Las entrevistas durante la misión de investigación de la OCDE indicaron que las auditorías generalmente las realizan auditores internos de la Contraloría. Sin embargo, en dos entidades gubernamentales grandes las auditorías las realizan sus propias unidades de control interno, que tiene responsabilidades de control interno y auditoría. Nuevo León podría reconsiderar las responsabilidades de esas unidades de control interno y si sus funciones deben incluir tanto el control como la auditoría, pues esto podría comprometer su independencia.

Nuevo León presenta un Programa Anual de Auditoría y Control Interno que combina actividades de control interno y auditoría. Aunque es útil tener un plan anual de trabajo de auditoría, es mejor mantener separadas las actividades de auditoría de las de control interno.

La auditoría interna (la tercera línea de defensa) ayuda a detectar la corrupción, pero su principal fin es proporcionar la seguridad objetiva de que la gestión de riesgos y los controles internos (la primera y segundas líneas de defensa) funcionan de manera correcta. Una función de auditoría interna eficaz también garantiza que se identifiquen las deficiencias de control interno y se comuniquen de forma oportuna a los responsables. La auditoría interna también es un factor necesario para una rendición de cuentas eficaz y una mejor gestión. Ayuda a exigir que los funcionarios rindan cuentas de sus acciones e informa sobre las deficiencias en materia de desempeño y gestión. Las respuestas institucionales a las conclusiones negativas de la auditoría y a las violaciones de integridad pueden influir de manera considerable en la cultura, la tónica en la cúpula y la eficiencia general del sistema de control interno de la institución.

Por lo general, hay una distinción clara entre la función de auditoría interna (la tercera línea de defensa) y la segunda línea de defensa, que consta de funciones para supervisar la gestión a fin de garantizar que los controles de la primera línea de defensa se diseñen, instalen y pongan en funcionamiento de manera adecuada, según lo previsto. Cuando los altos directivos consideran que es más eficiente que la auditoría interna también realice funciones de gestión de riesgos, cumplimiento u otra de la segunda línea de defensa, es difícil separar con claridad la segunda y tercera líneas de defensa.

Para evitar los conflictos de interés institucionales en esos casos, las dependencias públicas deben introducir medidas preventivas adecuadas para asegurar que no se comprometa la función de auditoría interna. Por ejemplo, si la auditoría interna interviene en actividades de la segunda línea de defensa, la tarea de proporcionar seguridad sobre estas actividades específicas debe encomendarse, ya sea externa o internamente, a otros departamentos. La función de auditoría interna no debe asumir ninguna responsabilidad directiva del tema sujeto a la auditoría. En esos casos, la auditoría interna puede facilitar y apoyar a las instancias responsables, pero no debe asumir la titularidad.

Del mismo modo, si los auditores internos descubren irregularidades que sugieran actividad corrupta o fraudulenta, el caso debe enviarse a investigadores calificados, cuya obligación será evaluar si ocurrieron esos actos corruptos o fraudulentos. Una vez más, para evitar todo conflicto de interés institucional y reforzar el sistema de control interno, los auditores no deben ser responsables de dirigir las investigaciones internas. Nuevo León podría fortalecer la independencia de su función de auditoría interna garantizando que sea independiente de las funciones de gestión de la entidad, incluida la implementación de controles internos y la gestión de riesgos.

La INTOSAI publicó varios documentos, como “INTOSAI GOV 9100: Guía para las Normas de Control Interno del Sector Público”, donde subraya la importancia de la independencia para los auditores internos y externos (véase el Recuadro 6.6).

**Recuadro 6.6. Normas de la INTOSAI para garantizar la independencia de las instituciones de auditoría**

Es indispensable asegurar que las entidades fiscalizadoras sean ajenas a toda influencia indebida para garantizar la objetividad y legitimidad de su trabajo, por lo que los principios de independencia se plasman en las normas más fundamentales relativas a la fiscalización del sector público. Por ejemplo, la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) tiene dos declaraciones fundamentales que citan la importancia de la independencia. En concreto, la “Declaración de Lima de las Directrices para los Preceptos de Auditoría” y la “Declaración de México sobre la Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS)” llaman la atención sobre la importancia de los aspectos organizacionales, funcionales y administrativos de la independencia.

- **La independencia organizacional** se relaciona estrechamente con la cúpula de las entidades fiscalizadoras —es decir, el titular de la EFS o los miembros de las instituciones colegiadas—, incluso la seguridad de permanecer en el cargo y la inmunidad legal en el cumplimiento normal de sus obligaciones.
- **La independencia funcional** exige que las EFS tengan un mandato muy explícito y libertad absoluta para cumplir con sus tareas, incluso suficiente acceso a la información y poderes de investigación. La independencia funcional también exige que las EFS tengan libertad para planear el trabajo de fiscalización y decidir sobre el contenido y periodicidad de los informes de auditoría, así como su publicación y difusión.
- **La independencia administrativa** exige que las EFS cuenten con los recursos humanos, materiales y monetarios adecuados, y con autonomía para utilizarlos como lo consideren conveniente.

La independencia es igualmente importante para las entidades fiscalizadoras internas. Tanto las Directrices para las “Normas de Control Interno en el Sector Público” (INTOSAI GOV 9100) como “Control Interno: una Guía para la Rendición de Cuentas en la Administración” (INTOSAI GOV 9120) citan cuán importante es que los auditores internos sean independientes de la administración de una institución: “Para que la función de auditoría interna sea eficaz, es indispensable que el personal de auditoría interna sea independiente de la administración, trabaje de manera imparcial, correcta y honesta, y que rinda cuentas directamente a la autoridad máxima de la institución. Eso permite que los auditores internos presenten dictámenes imparciales sobre las evaluaciones de control interno que realicen y que sometan objetivamente propuestas dirigidas a corregir las deficiencias que se hayan descubierto”.

Se ofrecen directrices más específicas al respecto en “Independencia de la Auditoría Interna en el Sector Público” (INTOSAI GOV 9140), que adopta los principios de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) 1610 (“Utilización del Trabajo de los Auditores Internos”) para definir la independencia. Los criterios en ambos documentos incluyen si la entidad fiscalizadora interna la estableció la legislación; rinde cuentas directamente a la alta dirección; tiene responsabilidades separadas de la administración; tiene responsabilidades definidas en forma explícita y oficial; tiene suficiente libertad para elaborar los planes de auditoría y participa en la contratación de su propio personal de auditoría.

*Fuentes:* (INTOSAI, 1977<sub>[13]</sub>; 2001<sub>[14]</sub>; 2007<sub>[15]</sub>; 2010<sub>[2]</sub>; 2010<sub>[16]</sub>).

## Propuestas de acción

Nuevo León introdujo su propio sistema anticorrupción y cuenta con varios elementos de gestión de riesgos y control interno. Sin embargo, se podría hacer más para crear capacidad en el entorno del control interno y la gestión de riesgos. Nuevo León podría considerar las propuestas de acción específicas que se describen a continuación.

### *Un sistema de control con objetivos precisos.*

- Nuevo León debe asegurar que su sistema de control y estructura organizacional apoyen su esquema de control interno y gestión de riesgos.
- Nuevo León podría tomar medidas para que todo el personal se capacite en el esquema de control interno y gestión de riesgos, a fin de asegurar que se implemente de manera sistemática.
- Nuevo León podría aplicar los principios del modelo de las Tres Líneas de Defensa para dar mayor responsabilidad a la dirección de operaciones sobre el control interno y la gestión de riesgos.

### *Un enfoque estratégico para la gestión de riesgos.*

- Nuevo León podría introducir un esquema estratégico para la gestión de riesgos con el propósito de fortalecer el sistema de control interno y mejorar la gestión de los riesgos de fraude y corrupción.
- Nuevo León podría poner en operación el esquema de gestión de riesgos al asignar la responsabilidad explícita de la gestión de riesgos a los altos directivos, impartir capacitación al personal, y actualizar los sistemas y herramientas de gestión de riesgos.

### *Mecanismos de control congruentes.*

- Nuevo León podría fortalecer e integrar sus actividades de control interno para garantizar que se proporcione un nivel de seguridad razonable.
- Nuevo León podría asegurar que cada control interno cumpla con su propósito y que el sistema en su totalidad sea monitoreado, ético y eficiente.
- Nuevo León podría aprovechar mejor la función de presentación de informes de su control interno para identificar problemas y riesgos, y notificarlos a la dirección.

### *Una función de auditoría interna eficaz e independiente.*

- Nuevo León podría invertir en capacitación, herramientas y metodologías para que el personal de auditoría interna mejore la calidad y eficiencia de las auditorías.
- Nuevo León podría asegurar que su coordinación central de auditoría interna aproveche los recursos disponibles para mejorar la supervisión y permita una respuesta coherente a los riesgos de integridad.
- Nuevo León podría aprovechar su programa de capacitación en control interno para capacitar aún más sobre ética e integridad a los auditores internos.

- Nuevo León podría fortalecer los mecanismos para monitorear la aplicación de las recomendaciones de auditoría.
- Nuevo León podría fortalecer la independencia de su función de auditoría interna garantizando que sea independiente de las funciones de gestión de la entidad, incluida la implementación de controles internos y la gestión de riesgos.

## Bibliografía

- Department of Finance (2016), “Building risk management capability”, [9]  
<https://www.finance.gov.au/sites/default/files/comcover-information-sheet-building-risk-management-capability.pdf> (consultado el 1 de agosto de 2017).
- European Commission (2014), *Compendium of the Public Internal Control Systems in the EU Member States (second edition)*, [5]  
<http://ec.europa.eu/budget/pic/lib/book/compendium/HTML/index.html> (consultado el 1 de agosto de 2017).
- GAO (2015), “A Framework for Managing Fraud Risks in Federal Programs”, No. GAO-15-593SP, <http://www.gao.gov/assets/680/671664.pdf> (consultado el 1 de agosto de 2017). [8]
- Institute of Internal Auditors (2013), *IIA Position Paper: The Three Lines of Defense in Effective Risk Management and Control*, <https://na.theiia.org/standards-guidance/Public%20Documents/PP%20The%20Three%20Lines%20of%20Defense%20in%20Effective%20Risk%20Management%20and%20Control.pdf>. [3]
- INTOSAI (2010), “Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector”, *INTOSAI Guidance for Good Governance*, No. GOV 9100, [http://www.issai.org/en\\_us/site-issai/issai-framework/intosai-gov.htm](http://www.issai.org/en_us/site-issai/issai-framework/intosai-gov.htm) (consultado el 1 de agosto de 2017). [2]
- INTOSAI (2010), “Internal Audit Independence in the Public Sector”, No. 9140, <http://www.issai.org>. [16]
- INTOSAI (2007), “Mexico Declaration on SAI Independence”, *International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI)*, No. 10, INTOSAI Professional Standard Committee Secretariat, Copenhagen, <http://www.issai.org>. [15]
- INTOSAI (2001), “Internal Control: Providing a Foundation for Accountability in Government”, No. GOV 9120, [http://www.issai.org/en\\_us/site-issai/issai-framework/intosai-gov.htm](http://www.issai.org/en_us/site-issai/issai-framework/intosai-gov.htm). [14]
- INTOSAI (1977), “Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts”, *International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI)*, No. 1, INTOSAI Professional Standard Committee Secretariat, Copenhagen, <http://www.issai.org>. [13]
- ISO (2009), *ISO 31000-2009 Risk Management*, <https://www.iso.org/iso-31000-risk-management.html>. [7]

- OCDE (2017), *Panorama de las Administraciones Públicas 2017*, OECD Publishing, Paris/INAP, Madrid, <https://doi.org/10.1787/9789264304543-es>. [10]
- OCDE (2017), *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública*, <http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>. [1]
- OECD (2013), “OECD Integrity Review of Italy: Strengthening integrity in the Italian public sector”, in *OECD Public Governance Reviews*, Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), <http://dx.doi.org/10.1787/9789264193819-4-en>. [6]
- OECD Working Party of Senior Budget Officials (2015), “Budget reform before and after the global financial crisis, 36th Annual OECD Senior Budget Officials Meeting”, [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO\(2015\)7&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(2015)7&docLanguage=En) (consultado el 1 de agosto de 2017). [4]
- Office of the Auditor General of British Columbia (2014), *Follow-Up Report: Updates on the Implementation Of Recommendations from Recent Reports*, [http://www.bcauditor.com/sites/default/files/publications/2014/report\\_19/report/OAGBC%20Follow-up%20Report\\_FINAL.pdf](http://www.bcauditor.com/sites/default/files/publications/2014/report_19/report/OAGBC%20Follow-up%20Report_FINAL.pdf) (consultado el 1 de agosto de 2017). [12]
- Treasury Board of Canada Secretariat (2014), *Internal Audit*, <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/corporate/organization/internal-audit.html>. [11]



## Capítulo 7. Plan de acción para implementar las recomendaciones del Estudio de la OCDE sobre Integridad en Nuevo León

*En este capítulo se presenta un plan de acción para aplicar las recomendaciones de la OCDE en las áreas que abarca el Estudio sobre Integridad en Nuevo León, a saber: acuerdos institucionales, un enfoque estratégico para la integridad pública, una cultura de integridad, una cultura organizacional abierta, un enfoque que involucre a toda la sociedad, control interno y gestión de riesgos. En este capítulo también se proporciona una lista de las principales actividades, acciones y pasos que deben tomarse para implementar cada una de las recomendaciones de este Estudio, y se sugieren las entidades gubernamentales más idóneas para llevarlas a cabo.*

## CAPÍTULO 1

*Crear un sistema de integridad incluyente en Nuevo León*

- Propuesta de acción: Los órganos de gobierno del Sistema Anticorrupción de Nuevo León deberían garantizar la participación de todas las instituciones que se ocupan de coordinar el centro de gobierno y los temas relacionados con la integridad en el Poder Ejecutivo.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Invitar a las entidades del Poder Ejecutivo cuyas responsabilidades incluyan la integridad a participar en las reuniones pertinentes del Comité Coordinador, según el procedimiento estipulado en el Artículo 13 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León (SEANL).	Comité Coordinador del SEANL y sus órganos de apoyo (Secretaría Ejecutiva y Comisión Ejecutiva)	Corto plazo
Establecer mecanismos formales en el SEANL para involucrar a las entidades del Poder Ejecutivo —con responsabilidades de integridad— en el trabajo del Comité Coordinador del SEANL.	Comité Coordinador del SEANL y sus órganos de apoyo (Secretaría Ejecutiva y Comisión Ejecutiva)	Mediano plazo
Introducir un mecanismo para que la Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública del Estado intervenga cuando se aborden problemas relacionados con la coordinación e implementación de políticas públicas y la aplicación, así como con los mecanismos de monitoreo y evaluación, en la Secretaría Ejecutiva del SEANL.	Comité Coordinador del SEANL y sus órganos de apoyo (Secretaría Ejecutiva y Comisión Ejecutiva)	Mediano plazo

- Propuesta de acción: La Secretaría Ejecutiva del SEANL podría crear dos subcomisiones consultivas.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Crear dos subcomisiones en la Secretaría Ejecutiva del SEANL —una centrada en temas de prevención y la otra en aplicación de la ley— para consultar a las instituciones pertinentes sobre las versiones preliminares y las propuestas antes de someterlas al Comité Coordinador.	Secretaría Ejecutiva del SEANL	Mediano plazo

- Propuesta de acción: Los miembros del SEANL, con las instituciones participantes, podrían designar un punto o unidad de contacto para trabajar en colaboración con los órganos de gobierno e incorporar las políticas de integridad como un aspecto dominante en todo el gobierno.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Designar en cada una de las instituciones que integran el SEANL a una persona o unidad encargada de la coordinación con los órganos de gobierno del SEANL y los demás integrantes, y garantizar el apoyo continuo y la participación activa de cada institución en toda actividad o iniciativa relacionada con el SEANL.	Todos los miembros del SEANL	Corto plazo
Crear una red de puntos o (unidades) de contacto entre los miembros del SEANL que apoyen los objetivos de alto nivel establecidos por el Comité Coordinador.	Comité Coordinador del SEANL y sus órganos de apoyo (Secretaría Ejecutiva y Comisión Ejecutiva)	Corto plazo
Designar puntos o unidades de contacto en otras instituciones que colaboren con el SEANL, para asegurar la coordinación, el seguimiento y la implementación de las iniciativas relacionadas con el SEANL.	Instituciones no miembro que colaboran con el SEANL	Corto plazo

4. Propuesta de acción: El gobierno de Nuevo León debería contrarrestar la fuerte percepción pública sobre la corrupción en el ámbito municipal mediante el SEANL y los acuerdos existentes para promover la coordinación y apoyar a los municipios a fin de que participen activamente en el sistema de integridad.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Crear un mecanismo para involucrar formalmente a los municipios en actividades tanto del Comité Coordinador como de la Secretaría Ejecutiva del SEANL y en el análisis de las propuestas relacionadas con la redacción e implementación de las políticas de integridad, y en los mecanismos de coordinación con los municipios y entre ellos. En este contexto, se debe considerar que los municipios se representen por tres delegados de municipios de tamaño, estructura y necesidades similares, que se rotarían cada año.	Comité Coordinador del SEANL y sus órganos de apoyo (Secretaría Ejecutiva y Comisión Ejecutiva)	Mediano plazo
Diseñar un mecanismo en el SEANL para evaluar periódicamente la eficacia e impacto de los convenios de colaboración con los municipios.	Comité Coordinador del SEANL y sus órganos de apoyo (Secretaría Ejecutiva y Comisión Ejecutiva)	Mediano plazo

***Crear un marco institucional coherente para incorporar las políticas de integridad como una prioridad***

5. Propuesta de acción: El gobierno de Nuevo León podría crear una nueva unidad en la Contraloría para centralizar las políticas de ética y conflicto de intereses en el Poder Ejecutivo.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Crear en la Contraloría una oficina responsable de homologar la ética pública con el marco del conflicto de intereses para dar orientación y asegurar la comprensión común de los valores, principios, y prácticas en los servidores públicos.	Contraloría y Transparencia Gubernamental y el Poder Legislativo	Mediano plazo
Encomendarle a esa oficina la tarea de coordinar, con todos los Puntos de Contacto para la Integridad (véase más adelante) en la administración pública, monitorear su trabajo, proporcionarles herramientas y materiales, y apoyarlos con orientación según las necesidades, e impartir capacitación actualizada que se centre en la gestión de la integridad.	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Mediano plazo
Dotar a esa oficina con el presupuesto y la capacidad de recursos humanos adecuados, para trabajar tiempo completo.	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Mediano plazo

6. Propuesta de acción: El gobierno de Nuevo León podría establecer Puntos de Contacto para la Integridad para garantizar la difusión de las políticas y prácticas de integridad en las entidades gubernamentales.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Designar a los enlaces de ética actuales en las secretarías, a quienes se capacitó como "agentes del cambio", para que sean Puntos de Contacto para la Integridad.	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Corto plazo
Otorgar a los Puntos de Contacto para la Integridad un mandato autónomo, que rindan cuentas directamente al titular de la entidad pública que los haya nombrado, así como a la Oficina de Ética propuesta.	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Mediano plazo
Crear una red de Puntos de Contacto para la Integridad a fin de asegurar la implementación uniforme de las políticas de integridad, así como ofrecer la oportunidad de aprendizaje mutuo.	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Mediano plazo

***Demostrar un compromiso de alto nivel para aumentar la integridad pública***

7. Propuesta de acción: Todas las instituciones responsables de establecer el Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León, sobre todo el Poder Legislativo y los miembros del SEANL, deben demostrar un compromiso de alto nivel con el sistema y ayudar a respaldarlo con leyes y reglamentación pendientes.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Aprobar las leyes y reglamentos necesarios para completar el SEANL.	Poder Legislativo	Corto plazo
Cumplir con los pasos previstos en los Artículos Transitorios de la Ley del SEANL para poner en marcha el Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León.	Poder Legislativo y órganos del SEANL	Corto plazo
Garantizar el nombramiento del Comité de Participación Ciudadana y también de la Comisión que elige a sus integrantes. Asegurarse de que cumplan con las normas más elevadas de inclusión, apertura y transparencia, al crear un portal en línea especial para aumentar la conciencia y participación ciudadanas.	Poder Legislativo	Corto plazo
Publicar la última declaración patrimonial, así como una declaración sobre posibles conflictos de interés de todos los candidatos al Comité de Participación Ciudadana y también a la Comisión que elige a sus integrantes.	Poder Legislativo	Corto plazo
Publicar una evaluación exhaustiva de los miembros elegidos del Comité de Participación Ciudadana que aborde la experiencia técnica, semejanza e independencia política del candidato.	Poder Legislativo y la Comisión que elige a los integrantes del Comité de Participación Ciudadana	Corto plazo

8. Propuesta de acción: La asignación de recursos adecuados y aprovechar las posibles sinergias de todas las instituciones de los miembros del SEANL son elementos fundamentales.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Asignar recursos adecuados al SEANL y sus órganos de gobierno para demostrar el compromiso de instituir un sistema eficaz para prevenir y combatir la corrupción.	Gobierno de Nuevo León, Poder Legislativo y miembros del SEANL	Corto y mediano plazos

9. Propuesta de acción: A fin de definir expectativas claras y alentar el compromiso de los altos directivos con la creación de un sistema de integridad pública, el SEANL podría introducir mecanismos para garantizar que sus miembros se responsabilicen de su implementación y de crear conciencia entre los funcionarios públicos.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Crear una herramienta de visualización en línea que permita a los ciudadanos y otras entidades verificar la aplicación de las medidas en el SEANL acordadas por las secretarías y entidades, así como de incentivar el compromiso de alto nivel con el sistema.	Comité Coordinador del SEANL y sus órganos de apoyo (Secretaría Ejecutiva y Comisión Ejecutiva)	Mediano plazo
Crear un mecanismo que exija a los altos directivos rendir cuentas por la implementación de las políticas de integridad en el nivel de las instituciones y mostrar una conducta ejemplar, como, cumplir en tiempo y forma con su obligación de presentar las declaraciones patrimonial y de conflicto de intereses.	Comité Coordinador del SEANL y sus órganos de apoyo (Secretaría Ejecutiva y Comisión Ejecutiva)	Mediano plazo

## CAPÍTULO 2

### *Reforzar la estrategia para prevenir la corrupción*

10. Propuesta de acción: La tarea del Consejo Nuevo León para la Planeación Estratégica de redactar una estrategia de integridad y combate a la corrupción podría mejorarse al establecer objetivos claros y formular nuevos indicadores.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Apoyar las metas del Plan Estatal de Desarrollo referentes al “Gobierno Eficaz y Transparente” con un conjunto de objetivos que definan las implicaciones de una meta en un contexto específico. Estos objetivos deben expresar un aspecto de una meta de manera positiva e inequívoca, señalando en un enunciado el “quién, cuándo, qué y dónde de una meta”.	Consejo Nuevo León	Mediano plazo
Definir las metas, objetivos e indicadores del Plan Estatal de Desarrollo no solo respecto de resultados (consecuencias indirectas de una estrategia o política) sino también del producto (consecuencias directas en la esfera inmediatamente afectada por la estrategia o política) y de los resultados intermedios (consecuencia de la política en el primer paso de la inferencia del corolario).	Consejo Nuevo León	Mediano plazo

11. Propuesta de acción: El SEANL debería establecer una colaboración estrecha con el Sistema Nacional Anticorrupción y el Consejo Nuevo León para garantizar la coherencia de las políticas de integridad con las demás estrategias de integridad pertinentes.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Involucrar a los miembros de la Comisión de Gobierno Eficaz y Transparente, del Consejo Nuevo León en el trabajo de la Secretaría Ejecutiva del SEANL cuando se analicen los temas relacionados con la estrategia y las políticas, así como con su monitoreo y evaluación. Este intercambio podría tener lugar en la subcomisión consultiva encargada de los temas de prevención propuesta en el Capítulo 1. y, cuando sea pertinente, también debería contarse con la participación de la Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública del Estado.	Secretaría Ejecutiva del SEANL y Comisión de Gobierno Eficaz y Transparente del Consejo Nuevo León	Mediano plazo

12. Propuesta de acción: El SEANL debe definir un plan de acción para aplicar sus políticas, asignando funciones y responsabilidades claras a las entidades públicas.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Adoptar un plan de acción que muestre las entidades responsables y los cronogramas para llevarlo a cabo. Dar seguimiento al cumplimiento e informar sobre el grado de implementación conforme a las obligaciones estipuladas en la Ley del SEANL (Artículo 9 [VI] y [VIII]).	Comité Coordinador del SEANL y sus órganos de apoyo (Secretaría Ejecutiva y Comisión Ejecutiva)	Corto plazo
Adoptar planes de acción para la integridad en el ámbito de las secretarías, empezando con las que se considere corren mayor riesgo de corrupción, y asegurar que coincidan con el plan de acción general del SEANL. Esto también podría incluirse en los Programas Operativos Anuales o los Programas Presupuestarios de la entidad.	Secretarías de ejecución	Mediano plazo
Proporcionar orientación para redactar los planes de acción de las secretarías.	Comité Coordinador del SEANL y sus órganos de apoyo (Secretaría Ejecutiva y Comisión Ejecutiva)	Mediano plazo

*Instrumentar el monitoreo y la evaluación*

13. Propuesta de acción: La metodología del SEANL para monitorear las políticas de integridad de Nuevo León debería definir de manera explícita las metas, los objetivos y los indicadores. Podría probarse en la política para fijar normas de conducta estrictas para los funcionarios públicos.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Probar la metodología de supervisión del SEANL para el programa de capacitación continua y concientización sobre la integridad. Esto podría incluir estudios o encuestas de coordinación para medir el grado de conciencia de los funcionarios públicos sobre la integridad a fin de medir los cambios e identificar las dificultades.	Comité Coordinador del SEANL y sus órganos de apoyo (Secretaría Ejecutiva y Comisión Ejecutiva), Contraloría y Transparencia Gubernamental	Mediano plazo

14. Propuesta de acción: El SEANL debe hacer que el diseño de las políticas de integridad coincida con el esquema estratégico para su medición.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Al diseñar la metodología para monitorear las políticas de integridad en el SEANL, establecer comunicación y recibir la información de los encargados de diseñar y aplicar las políticas de integridad, en particular las diversas Direcciones de la Contraloría y Transparencia Gubernamental. Esto podría tener lugar en la subcomisión consultiva encargada de los temas de prevención propuesta en el Capítulo 1.	Comité Coordinador del SEANL y sus órganos de apoyo (Secretaría Ejecutiva y Comisión Ejecutiva), Contraloría y Transparencia Gubernamental	Mediano plazo
Aprovechar el trabajo de recopilación de datos de la Unidad Anticorrupción relacionados con el avance del Plan Anticorrupción, en el diseño del sistema de supervisión del SEANL.	Comité Coordinador del SEANL y sus órganos de apoyo (Secretaría Ejecutiva y Comisión Ejecutiva), Contraloría y Transparencia Gubernamental	Mediano plazo

15. Propuesta de acción: El Consejo Nuevo León podría encargarse de evaluar las políticas de integridad del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León y proponer recomendaciones para que las estudie el Comité Coordinador del Sistema.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Asignar al Consejo Nuevo León la función de evaluar las políticas de integridad del SEANL.	Poder Legislativo	Mediano plazo
Evaluar las políticas de integridad del SEANL basándose en un conjunto de indicadores y redactar recomendaciones para el SEANL.	Consejo Nuevo León	Mediano plazo
Considerar y analizar las recomendaciones del Consejo Nuevo León en el SEANL conforme a la evaluación de las políticas de integridad.	Comité Coordinador del SEANL y sus órganos de apoyo (Secretaría Ejecutiva y Comisión Ejecutiva)	Mediano plazo

## CAPÍTULO 3

*Fortalecer el marco normativo para la ética pública y los conflictos de interés*

16. Propuesta de acción: El Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción de Nuevo León debe revisar el Código de Ética permitiendo una participación amplia de los interesados, con el objetivo de adoptar una regulación coherente y única.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Crear un comité con los miembros de los Puntos de Contacto para la Integridad y/o los Comités de Ética de las entidades gubernamentales de Nuevo León, para revisar el Código de Ética.	Comité Coordinador del SEANL	Mediano plazo
Establecer un cronograma para revisar el Código de Ética.	Comisión Ejecutiva del SEANL	Mediano plazo
	Contraloría y Transparencia Gubernamental	
	Comité para la revisión del Código de Ética	
Hacer una consulta en el gobierno sobre los valores expresados en el actual Código de Ética y los dilemas éticos más comunes que enfrentan los servidores públicos, para determinar si el código plasma los valores que representan la administración pública de Nuevo León.	Comisión Ejecutiva del SEANL	Mediano plazo
	Contraloría y Transparencia Gubernamental	
	Comité para la revisión del Código de Ética	
Realizar una consulta con los interesados del gobierno del estado de Nuevo León para evaluar su percepción del servicio público, y si se acatan los valores del Código de Ética.	Comité de Participación Ciudadana del SEANL	Mediano plazo
	Comité para la revisión del Código de Ética	
Elaborar una nueva versión preliminar del Código de Ética con los datos de la consulta e información de los Puntos de Contacto para la Integridad y los Comités de Ética, o ambos. Esta podría incluir:	Comité Coordinador del SEANL	Mediano plazo
• valores éticos fundamentales que coincidan con los valores del sector público detallados en el marco normativo;	Contraloría y Transparencia Gubernamental	
• normas para resolver dilemas éticos y casos de conflictos de interés, y	Comité para la revisión del Código de Ética	
• una breve definición explicativa del conflicto de interés que distinga entre los conflictos de interés reales, evidentes y posibles.		
Presentar la nueva versión preliminar del Código de Ética a todos los Puntos de Contacto para la Integridad y a los Comités de Ética del gobierno del estado de Nuevo León a fin de que hagan sus comentarios.	Comité Coordinador del SEANL	Mediano plazo
	Contraloría y Transparencia Gubernamental (Unidad Anticorrupción)	
Publicar el nuevo Código de Ética.	Oficina del gobernador del estado de Nuevo León	Mediano plazo
	Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública del Estado de Nuevo León	
Diseñar una campaña de concientización para la difusión generalizada del nuevo Código de Ética.	Contraloría y Transparencia Gubernamental (Unidad Anticorrupción)	Mediano plazo
	Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública del Estado de Nuevo León	

17. Propuesta de acción: Desarrollar la capacidad de razonamiento ético de los funcionarios públicos para resolver dilemas éticos y conflictos de interés al integrar como prioridad las medidas de integridad pública en la gestión de recursos humanos.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Elaborar una <i>Guía sobre dilemas éticos y conflictos de interés</i> , con ejemplos de casos prácticos.	Comité Coordinador del SEANL  Contraloría y Transparencia Gubernamental	Corto plazo
Publicar en línea la <i>Guía sobre dilemas éticos y conflictos de interés: casos prácticos</i> , y distribuirla entre los Puntos de Contacto para la Integridad y los Comités de Ética de Nuevo León.	Contraloría y Transparencia Gubernamental (Unidad Anticorrupción)  Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública del Estado de Nuevo León	Corto plazo
Impartir sesiones de capacitación a los servidores públicos en puestos que conlleven alto riesgo de corrupción con la <i>Guía sobre dilemas éticos y conflictos de interés</i> .	Contraloría y Transparencia Gubernamental (Unidad Anticorrupción)  Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública del Estado de Nuevo León	Corto plazo
Otorgar facultades legales a los Puntos de Contacto para la Integridad y los Comités de Ética, o ambos, para que reciban solicitudes de asesoría de los servidores públicos sobre dilemas éticos y casos de conflictos de interés, que contemplen la confidencialidad o anonimato del funcionario público.	Contraloría y Transparencia Gubernamental  Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública del Estado de Nuevo León	Mediano plazo
Capacitar a los Puntos de Contacto para la Integridad y a los Comités de Ética, o ambos, en la <i>Guía sobre dilemas éticos y conflictos de interés</i> , para que atiendan de manera adecuada las solicitudes de los servidores públicos.	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Mediano plazo



18. Propuesta de acción: Relacionar los valores y principios del Código de Ética modificado con las sanciones correspondientes.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Revisar el esquema de sanciones vigente en el marco jurídico.	Comité Coordinador del SEANL Contraloría y Transparencia Gubernamental (Unidad Anticorrupción)	Mediano plazo
Verificar que las violaciones a los valores de ética y las reglas de integridad se sancionen en el Código de Ética revisado.	Comité Coordinador del SEANL Contraloría y Transparencia Gubernamental (Unidad Anticorrupción y Dirección Jurídica)	Mediano plazo
Incluir en el marco jurídico nuevas disposiciones sobre las medidas disciplinarias para las violaciones de los valores y reglas de integridad, o ambos, para las cuales no haya sanciones.	Comité Coordinador del SEANL Contraloría y Transparencia Gubernamental (Unidad Anticorrupción y Dirección Jurídica)	Mediano plazo

19. Propuesta de acción: Realizar encuestas entre los servidores públicos para garantizar la implementación del sistema de integridad e identificar los tipos de escenarios y dilemas éticos recurrentes.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Verificar en las encuestas de integridad que se apliquen si la información recabada es suficiente para medir el éxito de las políticas de integridad.	Secretaría Ejecutiva del SEANL Contraloría y Transparencia Gubernamental	Corto plazo
Diseñar y aplicar encuestas de integridad cuando sea necesario para asegurar que el sistema de integridad se implementó de manera correcta.	Secretaría Ejecutiva del SEANL Contraloría y Transparencia Gubernamental	Corto y mediano plazos
Diseñar un Programa de Encuestas de Integridad para medir la percepción sobre las políticas de integridad de Nuevo León y sus resultados.  El programa debe: 1. Enumerar las encuestas que lo integrarán y la frecuencia con que se realizarán (semestral, anual o una sola vez). 2. Definir los temas, valores éticos, reglas de integridad o políticas de integridad que podrían abordarse en cada encuesta. 3. Determinar la responsabilidad institucional de las dependencias competentes. 4. Elaborar indicadores de integridad para medir la percepción sobre las políticas de integridad y sus resultados. 5. Ser sistemático, con una metodología robusta.	Secretaría Ejecutiva del SEANL Contraloría y Transparencia Gubernamental	Mediano plazo

20. Propuesta de acción: Identificar las áreas de mayor riesgo en el gobierno del estado de Nuevo León.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Crear una metodología para apoyar a los organismos gubernamentales a identificar las áreas y puestos con mayor riesgo de corrupción. En este contexto, tomar en cuenta —por ejemplo— la <i>Guía de Autoevaluación de Riesgos en el Sector Público</i> , <sup>1</sup> de la Auditoría Superior de la Federación de México (ASF).	Secretaría Ejecutiva del SEANL Contraloría y Transparencia Gubernamental	Corto y mediano plazos
Formular un manual de orientación basado en riesgos sobre ética y conflictos de interés para los funcionarios que participan en actividades de alto riesgo, como la contratación pública.	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Mediano plazo

21. Propuesta de acción: Alentar a cada secretaría para que elabore códigos organizacionales, teniendo presente el contexto específico, los tipos de trabajo, los dilemas éticos habituales y los casos específicos de conflictos de interés que suelen enfrentar.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
<p>Crear códigos institucionales por secretaría con las siguientes aportaciones:</p> <p>De la organización:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• mandato de la organización</li> <li>• facultades legales de la organización</li> <li>• áreas con el mayor riesgo de corrupción</li> </ul> <p>Del propio Sistema de Integridad:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Marco jurídico de las políticas de integridad</li> <li>• Revisar el Código de Ética</li> <li>• <i>Guía sobre dilemas éticos y conflictos de interés</i></li> <li>• Encuestas de integridad</li> <li>• Manual de orientación basado en riesgos sobre ética y conflictos de interés para los funcionarios que participan en actividades de alto riesgo de corrupción.</li> </ul>	<p>Contraloría y Transparencia Gubernamental</p> <p>Secretarías y entidades gubernamentales</p>	Corto y mediano plazos

22. Propuesta de acción: Crear un mecanismo para la divulgación pública del régimen disciplinario a fin de dar credibilidad a todo el sistema de integridad, facilitar el aprendizaje continuo de los funcionarios públicos y prevenir el comportamiento corrupto o las violaciones a la integridad.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Crear un sitio web con las sanciones impuestas a servidores públicos y empresas por la comisión de actos corruptos y violaciones a la integridad.	Comité Coordinador del SEANL	Mediano plazo
El sitio web debe seguir un formato de datos abiertos. Los casos de sanciones solo deben divulgarse cuando se complete el proceso legal.	Secretaría Ejecutiva del SEANL	
Incluir en el sitio web una breve explicación y los argumentos jurídicos referentes a las sanciones impuestas, sin hacer referencia a las personas.	Comité Coordinador del SEANL	Mediano plazo
Incluir en la <i>Guía sobre dilemas éticos y conflictos de interés</i> casos reales en que se hayan impuesto sanciones.	Secretaría Ejecutiva del SEANL Secretaría Ejecutiva del SEANL Contraloría y Transparencia	Mediano plazo

1

[https://www.asf.gob.mx/uploads/177\\_Guias\\_Tecnicas/Guia\\_de\\_Autoev\\_de\\_Riesgos\\_en\\_el\\_Sec\\_Pub.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/177_Guias_Tecnicas/Guia_de_Autoev_de_Riesgos_en_el_Sec_Pub.pdf)

	Gubernamental	
Incluir en los informes anuales de actividades de la Contraloría estadísticas de las investigaciones sobre actos de corrupción y violaciones a la integridad, así como los resultados de los procesos de investigación, por ejemplo, sanciones impuestas y casos en que las acusaciones fueron improcedentes.	Contraloría y Transparencia Gubernamental (Unidad Anticorrupción)	Corto plazo

23. Propuesta de acción: Analizar las tendencias en el número de sanciones administrativas impuestas y de acciones penales entabladas para identificar dificultades y problemas en la aplicación de la política de integridad.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Presentación de un informe anual, por parte del SEANL, que enumere los actos de corrupción y las violaciones a la integridad.	Comité Coordinador del SEANL	Corto y mediano plazos
El informe anual podría constar de un conjunto de estadísticas sobre los resultados del sistema anticorrupción referentes a los registros administrativos de las sanciones impuestas y de las acciones penales entabladas por actos de corrupción y violaciones a la integridad. Este incluiría un análisis de las tendencias en el número de sanciones administrativas impuestas y de las acciones penales emprendidas, así como del tipo de conducta indebida que suele ser recurrente, para identificar las dificultades y problemas al aplicar la política de integridad y adaptarla, si es necesario.	Secretaría Ejecutiva del SEANL	

***Garantizar el buen uso de las declaraciones fiscales, patrimoniales y de intereses para fortalecer la aplicación eficaz de las políticas de integridad***

24. Propuesta de acción: Crear un sistema de gestión de la información exhaustivo, dinámico, actualizado y homologado para las declaraciones de los servidores públicos (fiscal, situación patrimonial e intereses).

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Crear un "sistema único de declaraciones" que incluya información sobre las declaraciones fiscales, patrimoniales y de intereses de los servidores públicos de las dependencias cubiertas por el sistema estatal anticorrupción.	Comité Coordinador del SEANL Secretaría Ejecutiva del SEANL Contraloría y Transparencia Gubernamental	Mediano plazo
Establecer las reglas del sistema, cerciorándose de que sean exhaustivas, dinámicas, actualizadas y homologadas.	Comité Coordinador del SEANL Secretaría Ejecutiva del SEANL Contraloría y Transparencia Gubernamental	Mediano plazo
Diseñar un "sistema de declaraciones único" como un programa informático, que permita validar automáticamente las declaraciones presentadas, triangulando con otras bases de datos (como, registro de la propiedad, sistema tributario, etc.) y la notificación automática de alertas que señalen los errores y la información faltante, así como cambios en los bienes, ingresos y situación personal.	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Mediano plazo

25. Propuesta de acción: Reducir el alcance de la obligación de presentar declaraciones patrimoniales, con base en un enfoque de riesgos, asegurándose de que quienes ocupen puestos de mayor riesgo cumplan con esta obligación en forma puntual.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Preparar una propuesta para eliminar la obligación de presentar la declaración de situación patrimonial para los puestos o jerarquías con menos riesgo de enriquecimiento ilícito y conflictos de interés, proporcionando el análisis y las justificaciones necesarias.	Secretaría Ejecutiva del SEANL	Corto plazo
La propuesta debe basarse en pruebas (por ejemplo, en estadísticas de sanciones impuestas por actos corruptos o violaciones a la integridad en los últimos diez años) y seguir un enfoque de riesgos.	Contraloría y Transparencia Gubernamental (Unidad Anticorrupción)	
Modificar el marco jurídico para reducir el alcance de la obligación de declarar la situación patrimonial.	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Mediano plazo
Hacer una evaluación <i>ex post</i> de la reducción del alcance de la obligación de presentar la declaración patrimonial para medir su eficacia.	Secretaría General de Gobierno Secretaría Ejecutiva del SEANL	Largo plazo
	Contraloría y Transparencia Gubernamental	

26. Propuesta de acción: Poner a disposición del público y permitir que pueda consultarse la información proporcionada por los funcionarios de alto rango en sus declaraciones patrimoniales conforme a las disposiciones sobre acceso a la información.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Analizar las mejores prácticas internacionales sobre la divulgación de declaraciones patrimoniales presentadas por los altos funcionarios.	Secretaría Ejecutiva del SEANL	Corto plazo
Preparar una propuesta para identificar el grado (o grados) de divulgación de la declaración patrimonial y los altos funcionarios sujetos a estos requisitos de divulgación.	Contraloría y Transparencia Gubernamental (Unidad Anticorrupción) Secretaría Ejecutiva del SEANL	Mediano plazo
Modificar el marco jurídico para poner a disposición del público y permitir la consulta de la información proporcionada por los altos funcionarios en sus declaraciones patrimoniales.	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Mediano plazo
	Secretaría General de Gobierno	

27. Propuesta de acción: La nueva Unidad de Ética propuesta debe ser la responsable de gestionar las declaraciones patrimoniales, así como las otras dos declaraciones citadas. Esto exigirá enmendar la Ley Orgánica de la Administración Pública para que se reasigne esta tarea de la Dirección Jurídica a la nueva Unidad de Ética propuesta.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Modificar la Ley Orgánica de la Administración Pública para que la Dirección Jurídica delegue la responsabilidad de gestionar las declaraciones fiscales, patrimoniales y de intereses a la Unidad de Ética.	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Mediano plazo
	Secretaría General de Gobierno	

28. Propuesta de acción: En el mediano plazo debe asignarse más personal a la Unidad de Ética para gestionar el sistema de integridad, monitorear la riqueza de los funcionarios públicos e identificar irregularidades en la adquisición o liquidación de activos o conflictos de interés existentes.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Una vez creada, la Unidad de Ética podría dirigir un proceso especial de selección de personal para garantizar las normas de integridad más elevadas de su personal y descartar todo conflicto de interés real, evidente o posible.	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Mediano plazo
Capacitar al personal de la Unidad de Ética en sus tareas de monitorear la riqueza de los funcionarios públicos y detectar irregularidades en la adquisición o liquidación de activos o problemas de conflictos de interés.	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Mediano plazo

29. Propuesta de acción: Rediseñar la estrategia de comunicación para las políticas de integridad, sobre todo en lo referente a la obligación de presentar las declaraciones fiscales, patrimoniales y de intereses para garantizar que los funcionarios conozcan sus obligaciones y entiendan que las declaraciones patrimoniales y de intereses son herramientas para prevenir los conflictos de interés y gestionarlos de manera adecuada cuando se presenten.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Preparar una evaluación de la anterior estrategia de comunicación de las políticas de integridad, relacionándola con la obligación de presentar las declaraciones fiscales, patrimoniales y de intereses para identificar las mejores prácticas y áreas de mejora.	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Corto plazo
Definir al público destinatario de la estrategia de comunicación, así como los principales mensajes y los mejores canales.	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Mediano plazo
Rediseñar y llevar a cabo la estrategia de comunicación.	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Mediano plazo
Evaluar la eficacia de la nueva estrategia de comunicación.	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Mediano plazo

30. Propuesta de acción: Diseñar una estrategia de verificación y auditoría con diferentes controles sobre las declaraciones patrimoniales y de intereses.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Diseñar una estrategia de verificación y auditoría, basada en riesgos para analizar la información de las declaraciones a partir del "sistema de declaraciones único" propuesto antes.	Secretaría Ejecutiva del SEANL	Mediano plazo
El propósito de gestionar la información sobre integridad y monitorear la riqueza de los funcionarios públicos debe ser detectar las irregularidades en la adquisición o liquidación de activos y resolver los conflictos de interés actuales, evidentes y posibles.	Contraloría y Transparencia Gubernamental (Unidad Anticorrupción, Unidad de Ética, que habrá de crearse)	

31. Propuesta de acción: Adoptar una estrategia basada en riesgos, con apoyo de la Secretaría de la Función Pública, para identificar temas de alto riesgo, como los regalos y el empleo posterior a la administración pública.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Enviar a la Secretaría de la Función Pública (SFP), para que haga sus observaciones, la versión preliminar de la metodología para identificar las áreas y puestos con mayor riesgo de corrupción, así como el manual de orientación basado en riesgos sobre ética y conflictos de interés, para los funcionarios que participan en actividades de alto riesgo.	Contraloría y Transparencia Gubernamental  SFP	Mediano plazo

***Ampliar las iniciativas para crear una cultura de integridad en la administración pública y promover el cambio de comportamiento***

32. Propuesta de acción: Evaluar la actual estrategia de concientización sobre integridad de Nuevo León para identificar deficiencias y áreas de oportunidad en sus tres etapas.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Crear indicadores y medidas de control para evaluar la estrategia de concientización sobre integridad de Nuevo León.	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Corto plazo
	Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública del Estado de Nuevo León	
Recabar datos e información.	Contraloría y Transparencia Gubernamental (Unidad Anticorrupción)	Corto plazo
	Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública del Estado de Nuevo León	
Redactar un documento con la evaluación de la estrategia de concientización sobre integridad que comprenda sus tres etapas. Incluir los indicadores seleccionados y la situación de las medidas de control, y analizar los fracasos, las medidas exitosas y las principales recomendaciones futuras.	Contraloría y Transparencia Gubernamental (Unidad Anticorrupción)	Corto y mediano plazos
	Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública del Estado de Nuevo León	

33. Propuesta de acción: Rediseñar la estrategia de concientización sobre integridad de Nuevo León con la información obtenida en la evaluación.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Rediseñar la estrategia de concientización sobre integridad tomando en cuenta el documento de evaluación sugerido en el apartado anterior.	Contraloría y Transparencia Gubernamental (Unidad Anticorrupción)	Mediano plazo
	Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública del Estado de Nuevo León	
En cada actividad propuesta en la estrategia, pensar en incluir la naturaleza específica de cada organización pública (misiones, objetivos, planes estratégicos, etc.) y los riesgos relacionados con sus actividades.	Contraloría y Transparencia Gubernamental (Unidad Anticorrupción)	Mediano plazo
	Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública del Estado de Nuevo León	
Elaborar ejercicios utilizando los conocimientos de las ciencias conductuales para mejorar la segunda y tercera etapas de la estrategia.	Contraloría y Transparencia Gubernamental (Unidad Anticorrupción)	Mediano plazo
	Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública del Estado de Nuevo León	
Diseñar capacitación en ética para grupos específicos de funcionarios.	Contraloría y Transparencia Gubernamental (Unidad Anticorrupción)	Mediano plazo
	Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública del Estado de Nuevo León	
Preparar escenarios reales de casos de conflictos de interés y dilemas éticos, donde los funcionarios públicos puedan comentarlos en forma abierta y con libertad. Elegir algunos de ellos para incluirlos en la <i>Guía sobre</i>	Contraloría y Transparencia Gubernamental (Unidad Anticorrupción)	Mediano plazo

<i>dilemas éticos y conflictos de interés: casos prácticos</i> y utilizarlos en la capacitación de ética.	Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública del Estado de Nuevo León	
Crear campañas de concientización para los municipios	Contraloría y Transparencia Gubernamental (Unidad Anticorrupción y la Unidad de Ética, que habrá de crearse)	Corto plazo
	Secretaría General de Gobierno	
	Coordinación de Desarrollo y Fortalecimiento Municipal	
Coordinar una estrategia de comunicación para todos los interesados del sector público, ciudadanos y el sector privado que considere las encuestas de percepción sobre temas gubernamentales creadas por el INEGI, así como otras encuestas locales.	Contraloría y Transparencia Gubernamental (Unidad Anticorrupción)	Mediano plazo
	Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública del Estado de Nuevo León	

34. Propuesta de acción: Incluir recordatorios éticos o morales para reducir la conducta corrupta en el entorno laboral, sobre todo cuando los funcionarios públicos son parte de un proceso decisorio.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Identificar los momentos de toma de decisiones de los servidores públicos que pueden conllevar un alto riesgo de corrupción o violaciones a la integridad.	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Corto plazo
Diseñar recordatorios éticos o morales para incluirlos en los principales procesos de toma de decisiones de los servidores públicos cuyos puestos conlleven un alto riesgo de corrupción o violaciones a la integridad.	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Mediano plazo
Probar los recordatorios éticos o morales cuando los proyectos se basen en conocimientos de las ciencias conductuales.	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Mediano plazo
Evaluar la eficacia de los recordatorios éticos o morales.	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Mediano plazo

35. Propuesta de acción: Crear un conjunto de indicadores para supervisar las iniciativas de concientización, adaptándolas a las nuevas dificultades y volver a definir los objetivos cuando sea necesario.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Crear un conjunto de indicadores para monitorear de forma sistemática las iniciativas de concientización, teniendo en cuenta las medidas de control para evaluar la estrategia de concientización sobre integridad en vigor desde 2017. Los indicadores podrían considerar las siguientes mediciones:	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Corto plazo
<ul style="list-style-type: none"> <li>• impacto en la cultura organizacional</li> <li>• grado de avance en la implementación de las iniciativas</li> <li>• cambios en el número de sanciones administrativas impuestas y de acciones penales entabladas</li> </ul>	Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública del Estado de Nuevo León	
Difundir entre las áreas de recursos humanos, así como entre los órganos de control interno y las unidades de auditoría de las instituciones públicas, un conjunto de indicadores que contribuyan a mantenerlos actualizados.	Contraloría y Transparencia Gubernamental (Unidad Anticorrupción)	Corto y mediano plazos
Crear un mecanismo entre las instituciones públicas para actualizar los indicadores relacionados con las iniciativas de concientización.	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Mediano plazo

36. Propuesta de acción: Asegurarse de que las campañas de concientización lleguen a todas las organizaciones públicas y municipios, con la participación y coordinación de la Unidad de Ética propuesta, los Puntos de Contacto para la Integridad, la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública del Estado de Nuevo León.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Evaluar el grado de conocimientos sobre los problemas de ética y conflictos de interés de los servidores públicos municipales.	Contraloría y Transparencia Gubernamental (Unidad de Ética, que habrá de crearse)	Corto plazo
	Municipios	
Analizar las estadísticas de actos de corrupción y violaciones a la integridad entre los servidores públicos municipales.	Contraloría y Transparencia Gubernamental (Unidad de Ética, que habrá de crearse)	Corto plazo
	Municipios	
Crear un programa de fortalecimiento de las capacidades sobre problemas de integridad para servidores públicos municipales.	Contraloría y Transparencia Gubernamental (Unidad de Ética, que habrá de crearse)	Corto y mediano plazos
	Municipios	
Ofrecer apoyo técnico a los municipios para que formulen sus propias campañas de concientización sobre integridad.	Contraloría y Transparencia Gubernamental (Unidad de Ética, que habrá de crearse)	Corto y mediano plazos
	Municipios	

37. Propuesta de acción: Organizar y probar proyectos basados en conocimientos de las ciencias conductuales para observar la dinámica de la integridad en entidades seleccionadas. El propósito debe ser entender mejor cómo reacciona el grupo a la conducta ética no deseada y destacar las historias éticas de éxito.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Establecer convenios de colaboración con universidades locales interesadas en estudiar las ciencias conductuales.	Comisión Ejecutiva del SEANL	Corto plazo
	Contraloría y Transparencia Gubernamental	
	Universidades locales	
Crear un conjunto de proyectos de ciencias conductuales conforme a los indicadores y áreas de interés del sistema local anticorrupción, con la participación de las universidades.	Comisión Ejecutiva del SEANL	Mediano a largo plazos
	Contraloría y Transparencia Gubernamental	
	Universidades locales	



### ***Crear capacidad para promover la integridad en las entidades y organizaciones públicas***

38. Propuesta de acción: Proponer la aprobación de una nueva Ley del Servicio Público coherente e integrada en Nuevo León.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Crear una nueva versión preliminar de la Ley del Servicio Público en Nuevo León, que se base en las políticas actualizadas expuestas en el Estatuto de Profesionalización para el Servicio Público del Estado de Nuevo León, políticas de contratación basadas en el análisis de los riesgos de integridad relacionados con el puesto; habilidades éticas y las reglas sobre el empleo previo y posterior a la administración pública. El objetivo es asegurar que las personas contratadas sean leales a la institución y respetuosas del interés público.	Contraloría y Transparencia Gubernamental Secretaría General de Gobierno  Secretaría de la Función Pública (SFP)	Corto plazo
Celebrar sesiones de consulta pública sobre la versión preliminar, con tiempo suficiente para que las partes interesadas hagan sus comentarios.	Secretaría General de Gobierno  Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública del Estado de Nuevo León	Corto y mediano plazos
Responder a los comentarios recibidos e integrar los cambios correspondientes en la versión preliminar de la ley.	Secretaría General de Gobierno  Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública del Estado de Nuevo León	Corto y mediano plazos
Enviar la Iniciativa de Ley del Servicio Público al Congreso local.	Secretaría General de Gobierno	Mediano plazo

39. Propuesta de acción: Introducir filtros de integridad adicionales en las políticas y procedimientos de contratación que incluyan la ética como un componente de la evaluación de candidatos, y que relacionen las competencias con las prioridades estratégicas de las organizaciones del sector público y con el comportamiento ético.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Diseñar herramientas de evaluación, como los filtros de integridad, e incluirlas en los procedimientos de contratación. Algunas herramientas de evaluación que podrían considerarse son: verificación de referencias, análisis de antecedentes penales, y hacer entrevistas de contratación interactivas que pongan a prueba la observancia de principios y valores éticos, entre otras.	Contraloría y Transparencia Gubernamental  Secretaría de la Función Pública (SFP)	Corto y mediano plazos
Diseñar medidas de integridad para contratar funcionarios de alto rango y mandos medios.	Contraloría y Transparencia Gubernamental  Secretaría de la Función Pública (SFP)	Corto y mediano plazos

40. Propuesta de acción: Impartir capacitación sobre gestión de riesgos a funcionarios de alto rango y mandos medios para darles las herramientas con que identifiquen posibles riesgos de corrupción o violaciones a la integridad en su entorno laboral y organizaciones.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Diseñar e impartir capacitación de fortalecimiento de las capacidades para funcionarios de alto rango y mandos medios sobre gestión de riesgos, que tenga en cuenta los siguientes documentos: • <i>Guía sobre dilemas éticos y conflictos de interés: casos prácticos.</i> • manual de orientación basado en riesgos sobre ética y conflictos de interés para los funcionarios que participan en actividades de alto riesgo.	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Corto plazo

• "Informe anual sobre actos de corrupción y violaciones a la integridad", del SEANL.

Secretaría de la Función Pública (SFP)

41. Propuesta de acción: Elaborar un programa de evaluación del desempeño para funcionarios de alto rango y mandos medios al establecer indicadores de ética objetivos. Este programa también debería relacionar la evaluación con la misión y los objetivos organizacionales de una entidad gubernamental para revisar si los conflictos de interés y dilemas éticos se gestionan de manera adecuada.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Revisar la evaluación de desempeño actual para funcionarios de alto rango y mandos medios.	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Corto y mediano plazos
	Secretaría de la Función Pública	
Elegir y priorizar los objetivos e indicadores de ética que deberán incluirse en la evaluación del desempeño.	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Corto y mediano plazos
	Secretaría de la Función Pública	
Crear una evaluación del desempeño para funcionarios de alto rango y mandos medios que incluya la ética como uno de sus componentes.	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Corto y mediano plazos
	Secretaría de la Función Pública	

## CAPÍTULO 4

### *Crear una cultura organizacional abierta*

42. Propuesta de acción: Nuevo León debería definir canales claros para que los funcionarios públicos pidan asesoría y reciban orientación cuando enfrenten dudas y dilemas relacionados con la integridad.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Introducir canales seguros que ofrezcan orientación a los servidores públicos sobre los temas relacionados con la integridad, asegurando una separación clara de los organismos encargados de la aplicación de la ley.	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Corto plazo
Asignar la tarea de orientar sobre integridad a los Puntos de Contacto para la Integridad, conforme a lo recomendado en el Capítulo 1.	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Mediano plazo

43. Propuesta de acción: A los altos funcionarios en Nuevo León se les deberían asignar responsabilidades específicas para demostrar liderazgo y compromiso ético.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Monitorear a los altos funcionarios para que cumplan con su responsabilidad de difundir la regulación sobre denuncias (Artículo 7 de la Ley para Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de Servidores Públicos del Estado de Nuevo León) y crear una cultura organizacional abierta.	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Corto plazo
Encomendar responsabilidades específicas a los altos funcionarios para garantizar que se protejan las divulgaciones de los denunciantes.	Poder Legislativo	Mediano plazo
Diseñar un programa piloto con incentivos y premios para el personal subalterno y directivo que reúna los requisitos y participe con éxito en programas de tutoría.	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Mediano plazo

44. Propuesta de acción: La contribución de los altos directivos para crear una cultura organizacional abierta debería considerarse en su evaluación del desempeño.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Incluir esfuerzos para incorporar una cultura organizacional abierta al redactar el programa de gestión del desempeño y promoverla. Esto debe definir el perfil y la conducta esperados que pueden servir de base para la selección, el desarrollo y la gestión del desempeño de los altos funcionarios públicos.	Secretaría de la Función Pública, Contraloría y Transparencia Gubernamental	Mediano plazo

### *Fortalecer el programa de protección de denunciantes*

45. Propuesta de acción: Nuevo León podría garantizar que el programa de protección de denunciantes se extienda más allá del Poder Ejecutivo y que se estipule con claridad la definición de divulgación protegida.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Garantizar que los funcionarios públicos en los poderes del estado y todos los niveles de gobierno cuenten con canales de denuncia y protección.	Comité Coordinador del SEANL y sus órganos de apoyo (Secretaría Ejecutiva y Comisión Ejecutiva)	Corto y mediano plazos
Modificar el marco jurídico y adoptar un enfoque más equilibrado para definir las divulgaciones protegidas que ofrezca una definición clara, completa y detallada.	Poder Legislativo	Mediano plazo

**Proporcionar los incentivos adecuados para alentar a los denunciantes**

46. Propuesta de acción: Nuevo León debería garantizar la disponibilidad de canales internos y externos para divulgar los episodios de corrupción.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Introducir un enfoque escalonado, donde los denunciantes del sector público puedan primero, informar a su empleador y utilizar los canales de denuncia externos como último recurso. Se podría nombrar a un alto funcionario para recibir las divulgaciones internas. Las denuncias externas podrían encomendarse a una institución independiente que goce de gran confianza entre los ciudadanos y los funcionarios públicos.	Poder Legislativo, Contraloría y Transparencia Gubernamental	Corto y mediano plazos

47. Propuesta de acción: Se podrían reforzar las medidas existentes para garantizar la confidencialidad y seguridad de la información denunciada.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Ampliar la obligación de firmar el acuerdo de confidencialidad que se aplica a los funcionarios de la Unidad Anticorrupción a todas las personas que tengan acceso a la información relacionada con la denuncia, incluso los que reciben las denuncias por teléfono.	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Corto plazo
Impartir capacitación adecuada a quienes tengan acceso a la información relacionada con la denuncia, sobre cómo garantizar las normas de confidencialidad más elevadas.	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Mediano plazo
Reforzar los mecanismos de seguridad para acceder a las declaraciones de los denunciantes, tanto en papel como en línea, en vista de una evaluación de riesgos sobre la seguridad de la información.	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Mediano plazo
Introducir un delito específico para los servidores públicos que infrinjan las disposiciones sobre confidencialidad estipuladas en el Artículo 12 de la Ley para Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de Servidores Públicos del Estado de Nuevo León.	Poder Legislativo	Mediano plazo

48. Propuesta de acción: Los programas de protección y las recompensas económicas actuales ofrecen incentivos válidos para que los denunciantes declaren, pero podrían complementarse con protección laboral, y planes de indemnización y formas de compensación no monetarias.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Ampliar la lista de medidas de protección explicando en forma detalladas las referentes a las condiciones laborales, y cerciorarse de que la reincorporación al puesto de trabajo sea una de ellas.	Contraloría y Transparencia Gubernamental y Poder Legislativo	Corto y mediano plazos
Introducir mecanismos de reparación que tomen en cuenta salarios caídos e indemnización por daños directos, daño moral y daños punitivos.	Contraloría y Transparencia Gubernamental y Poder Legislativo	Mediano plazo
Evaluar si el mecanismo de recompensa existente ha demostrado ser eficaz o más bien ha originado nuevas quejas, lo que crea cargas y costos innecesarios para la administración pública. Si es eficaz, asegurarse de que se asigne un presupuesto anual al Comité Evaluador. En caso de costos desproporcionados, pensar en otros incentivos para fomentar denuncias, como reconocimientos personales y premios honoríficos.	Contraloría y Transparencia Gubernamental, Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado	Mediano plazo

**Garantizar una protección eficaz**

49. Propuesta de acción: Nuevo León debería garantizar que las represalias contra los denunciantes sean un delito penal.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Garantizar protección integral contra los actos de represalia a los cuales pudieran estar sujetos los denunciantes al introducir sanciones penales y disciplinarias en el Código Penal o en la Ley para Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de Servidores Públicos del Estado de Nuevo León.	Poder Legislativo	Mediano plazo

50. Propuesta de acción: Nuevo León podría definir y explicitar aún más el proceso de protección contra los actos de represalia.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Aclarar cómo pueden presentar los servidores públicos, en la práctica, una acusación de represalias y en qué condiciones pueden esperar la protección del Estado. Esto podría concretarse mediante un <i>Acuerdo</i> .	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Corto plazo
Revertir la carga de la prueba en el proceso, al buscar protección contra los actos de represalia; es decir, dejar la carga al superior para que compruebe que la medida tomada contra los denunciantes no se relaciona con sus divulgaciones.	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Corto plazo
Proporcionar acceso a la protección contra los actos de hostilidad en el caso de amenaza de represalias.	Contraloría y Transparencia Gubernamental y Poder Legislativo	Mediano plazo

51. Propuesta de acción: A fin de asegurar la gestión integral de la protección de denuncias, la Unidad Anticorrupción y la Subprocuraduría Especializada en Combate a la Corrupción deben firmar un acuerdo para institucionalizar los procesos de coordinación y las mejores prácticas.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Suscribir un acuerdo entre la Unidad Anticorrupción y la Subprocuraduría Especializada en Combate a la Corrupción para formalizar los mecanismos de coordinación creados a la fecha. Esto permitiría que la Unidad Anticorrupción esté enterada del seguimiento judicial de los casos y, de ser necesario, que colabore en la creación del expediente judicial	Contraloría y Transparencia Gubernamental, Subprocuraduría Especializada en Combate a la Corrupción de la Contraloría	Corto plazo
Crear otros mecanismos para consolidar la cooperación entre la Unidad Anticorrupción y la Subprocuraduría Especializada en Combate a la Corrupción en el Sistema Local Anticorrupción de Nuevo León.	SEANL, Contraloría y Transparencia Gubernamental, Subprocuraduría Especializada en Combate a la Corrupción de la Contraloría	Mediano plazo

### *Mayor percepción y comunicación*

52. Propuesta de acción: Nuevo León debería redoblar sus esfuerzos para mejorar la percepción pública sobre los mecanismos de denuncia.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Redoblar esfuerzos para mejorar la comunicación y concientizar sobre los derechos y obligaciones pertinentes de diversas maneras, como publicar la información respectiva o introducir un Mediador para la Protección de Denunciantes en cada entidad.	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Corto y mediano plazos
Organizar reuniones explicativas y simposios para directores de empresas, funcionarios y empleados, y también escuelas y profesionales, para difundir conocimientos y crear conciencia sobre la protección de denunciantes.	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Corto y mediano plazos

53. Propuesta de acción: Nuevo León podría mostrar un mayor liderazgo en la protección de denuncias al mejorar la forma en que se recopilan los datos en la actualidad.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Asegurar la recopilación exhaustiva de datos para crear indicadores confiables sobre los resultados y efectos del programa de protección de denunciantes, y complementarlos con los resultados de las encuestas de personal.	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Corto y mediano plazos
Ampliar los esfuerzos para difundir la actual recopilación de datos de la Unidad Anticorrupción en las entidades públicas y la sociedad en general.	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Corto y mediano plazos

## CAPÍTULO 5

***Fomentar un sentido común de responsabilidad para la integridad en toda la sociedad***

54. Propuesta de acción: La Contraloría y Transparencia Gubernamental podría proponer actividades para crear conciencia entre los ciudadanos y las empresas sobre el papel que desempeñan y su responsabilidad de respetar la integridad pública.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Formular un plan de acción para crear conciencia que identifique los objetivos deseados (por ej., la conducta que debe cambiarse o las percepciones que deberán cuestionarse), los productos fundamentales (como los métodos para lograr los objetivos) y los públicos destinatarios.	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Mediano plazo
Identificar a las secretarías pertinentes en el plan de acción respecto de las actividades para crear conciencia y solicitar al gobernador de Nuevo León que les asigne responsabilidades para llevarlas a cabo.	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Mediano plazo

55. Propuesta de acción: La Contraloría y Transparencia Gubernamental podría elaborar programas de capacitación en integridad y combate a la corrupción para el sector empresarial y la sociedad civil.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Identificar las organizaciones del sector público sujetas a un alto nivel de actos de corrupción denunciados por los ciudadanos, para documentar la creación de programas educativos específicos sobre integridad.	Coordinador de Enlace con la Sociedad Civil	Corto plazo
	Contraloría y Transparencia Gubernamental	
Elaborar un plan de capacitación que identifique las modalidades de divulgación en integridad y combate a la corrupción (presencial, aprendizaje electrónico) y el contenido de los cursos respectivos.	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Mediano plazo
Solicitar que el gobernador de Nuevo León asigne la responsabilidad de su implementación a las secretarías pertinentes.		

56. Propuesta de acción: Identificar áreas donde pueda ser factible una intervención conductual eficaz en la arquitectura de la elección.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Identificar áreas donde pueda ser factible una intervención eficaz en la arquitectura de la elección, y solicitar que el gobernador de Nuevo León encomiende responsabilidades a las secretarías pertinentes para experimentar y probar medidas innovadoras en la sociedad, que coadyuven a documentar la toma de decisiones en materia de integridad.	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Corto plazo
Realizar pruebas piloto para posibles intervenciones conductuales.	Las secretarías que decida Contraloría y Transparencia Gubernamental	Mediano plazo

***Preparar a las generaciones futuras para actuar con integridad y prevenir la corrupción***

57. Propuesta de acción: Redactar un Plan de Acción para ampliar los materiales didácticos existentes sobre legalidad, integridad pública y combate a la corrupción e incorporarlos a las asignaturas comunes.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Elaborar un Plan de Acción para ampliar los materiales didácticos existentes sobre legalidad, integridad pública y combate a la corrupción e incorporarlos a las asignaturas comunes actuales, el Programa Nacional de Convivencia Escolar (PNCE), el programa Los Incorruptibles y el Programa de Transparencia y Acceso a la Información.	Secretaría de Educación Pública	Largo plazo
	Instituto Estatal de la Juventud	
Al implementar el Plan de Acción, crear un sistema de resultados didácticos sobre integridad pública, materiales de enseñanza y aprendizaje, y probarlos mediante pruebas piloto en escuelas seleccionadas.	Secretaría de Educación Pública	Largo plazo
Al obtener los resultados de esas pruebas piloto, integrar el sistema de resultados didácticos y los materiales de enseñanza y aprendizaje como un aspecto predominante en las asignaturas comunes.	Secretaría de Educación Pública	Largo plazo

58. Propuesta de acción: Diseñar e impartir capacitación a los docentes en los temas sobre integridad pública y combate a la corrupción.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Diseñar cursos de capacitación en integridad y combate a la corrupción para maestros, probarlos mediante pruebas piloto e incorporarlos en los programas de capacitación existentes para maestros en servicio.	Secretaría de Educación Pública	Mediano plazo
Alentar la creación de un curso de capacitación en integridad y combate a la corrupción que se incluya en el plan federal de estudios de formación docente, ofreciendo que los cursos se prueben en ciertas universidades o instituciones estatales de educación superior.	Secretaría de Educación Pública	Largo plazo

## CAPÍTULO 6

*Un sistema de control con objetivos precisos*

59. Propuesta de acción: Nuevo León debería asegurar que su sistema de control y estructura organizacional apoyen su esquema de control interno y gestión de riesgos.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Asegurar que se establezca un objetivo explícito o una declaración de propósitos para la entidad.	Todas las entidades gubernamentales	Corto plazo
Asegurar que los programas gubernamentales tengan un objetivo explícito o una declaración de propósitos.	Todas las entidades gubernamentales	Mediano plazo
Garantizar que el esquema de control interno y gestión de riesgos se relacione con los objetivos de la entidad y de los programas (con el sistema que ayude a asegurar la consecución de los objetivos).	Todas las entidades gubernamentales	Mediano plazo
Incorporar los objetivos de la entidad y de los programas en los documentos institucionales, y asegurar que se den a conocer al personal.	Todas las entidades gubernamentales	Mediano plazo
Asegurar que los objetivos para el esquema general de control interno y gestión de riesgos se vinculen con la implementación del Sistema Estatal Anticorrupción (SEANL).	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Mediano plazo
Asegurar que se establezcan objetivos claros para el esquema de control interno y gestión de riesgos.	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Corto plazo
Garantizar que esos objetivos claros para el esquema de control interno y gestión de riesgos se den a conocer a las entidades gubernamentales y su personal.	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Mediano plazo

60. Propuesta de acción: Nuevo León podría tomar medidas para que todo el personal se capacite en el esquema de control interno y gestión de riesgos, a fin de asegurar que se implemente de manera sistemática.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Crear una estrategia de comunicación y colaborar con las unidades de recursos humanos, en el sector público, para introducir procedimientos actualizados sobre control interno y gestión de riesgos. Esto podría incluir, por ejemplo, información en la intranet, mensajes de correo electrónico, reuniones de personal, talleres, capacitación o carteles de concientización en el lugar de trabajo.	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Mediano a largo plazo
Darle seguimiento por alrededor de seis meses después de introducir los cambios en forma generalizada para evaluar cuán bien se implementaron.	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Seis meses, después de los cambios
Asegurar que el personal esté actualizado en los procedimientos, por ejemplo, en línea, o a través de mensajes de correo electrónico, reuniones de personal, talleres, capacitación o carteles de concientización en el lugar de trabajo.	Todas las entidades gubernamentales	Largo plazo
Asegurar que la ejecución de la ley y los procedimientos disciplinarios para los controles internos sean claros y transparentes, y se apliquen a todos por igual.	Todas las entidades gubernamentales	Largo plazo

61. Propuesta de acción: Nuevo León podría aplicar los principios del modelo de las Tres Líneas de Defensa para dar mayor responsabilidad a los funcionarios operativos sobre el control interno y la gestión de riesgos.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Revisar los principios del modelo las Tres Líneas de Defensa: "IIA position paper: The three lines of defence in effective risk management and control", <a href="https://na.theiia.org/standards-guidance/Public%20Documents/PP%20The%20Three%20Lines%20of%20Defence%20in%20Effective%20Risk%20Management%20and%20Control.pdf">https://na.theiia.org/standards-guidance/Public%20Documents/PP%20The%20Three%20Lines%20of%20Defence%20in%20Effective%20Risk%20Management%20and%20Control.pdf</a>	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Corto plazo
Evaluar las responsabilidades de la Contraloría para determinar si las líneas de defensa son poco claras o se superponen. Por ejemplo: ¿hay	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Mediano plazo



superposición entre quienes aplican los controles internos y quienes elaboran y revisan los informes de auditoría interna? Eso haría imprecisas las líneas de defensa, pues los auditores no deben estar en una situación en la que deban auditar los controles internos que han puesto en marcha, ya que eso en sí es un conflicto.

Revisar la estructura organizacional y las responsabilidades de la Contraloría para eliminar los posibles conflictos, y hacerla compatible con el modelo internacionalmente reconocido de las Tres Líneas de Defensa.	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Largo plazo
---	---	-------------

### *Un enfoque estratégico para la gestión de riesgos*

62. Propuesta de acción: Nuevo León podría introducir un esquema estratégico para la gestión de riesgos con el propósito de fortalecer el sistema de control interno y mejorar la gestión de los riesgos de fraude y corrupción.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Diseñar un esquema de gestión de riesgos sistemático que incluya: establecer los objetivos de la organización; identificar las actividades que podrían afectar su consecución; definir las contingencias que puedan tener un efecto negativo (riesgos); y determinar los riesgos de fraude y corrupción.	Contraloría y Transparencia Gubernamental (mantener separada de las direcciones de auditoría)	Mediano plazo
Como parte del esquema de gestión de riesgos, crear directrices y prototipos explícitos para hacer una valoración de riesgos que, a su vez, debe incluir un proceso de tres etapas: identificación de riesgos, análisis de riesgos (entender cada riesgo, sus consecuencias, la probabilidad de que ocurra y su gravedad), y evaluación de riesgos (determinar la tolerabilidad de cada riesgo y si el riesgo debe aceptarse o tratarse).	Contraloría y Transparencia Gubernamental (mantener separada de las direcciones de auditoría)	Mediano plazo
Crear una estrategia de comunicación y capacitación para introducir el esquema de gestión de riesgos en forma generalizada, dirigida al personal en toda la administración pública.	Contraloría y Transparencia Gubernamental (mantener separada de las direcciones de auditoría)	Largo plazo
Apoyar a los servidores públicos en la gestión del esquema de gestión de riesgos.	Contraloría y Transparencia Gubernamental (mantener separada de las direcciones de auditoría)	Largo plazo

63. Propuesta de acción: Nuevo León podría poner en operación el esquema de gestión de riesgos al asignar la responsabilidad explícita de la gestión de riesgos a los altos directivos, impartir capacitación al personal y actualizar los sistemas y herramientas de gestión de riesgos.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Recopilar información adecuada y precisa sobre la gestión de riesgos.	Todas las entidades gubernamentales	Corto plazo y en forma permanente
Asignar a los altos directivos (por ej., directores) la responsabilidad explícita de la gestión, monitoreo y tratamiento permanente de los riesgos.	Todas las entidades gubernamentales	Corto plazo
Asegurar que todo el personal conozca el esquema de gestión de riesgos mediante actividades de concientización.	Unidades de recursos humanos en todas las entidades gubernamentales	Mediano plazo
Impartir capacitación al personal nuevo y actual sobre cómo hacer las valoraciones de riesgos y cómo incorporar la gestión de riesgos a sus labores y toma de decisiones cotidianas.	Unidades de recursos humanos en todas las entidades gubernamentales	Mediano plazo
Garantizar que las entidades tengan acceso a las herramientas y sistemas adecuados de gestión de riesgos.	Contraloría y Transparencia Gubernamental (mantener separada de las direcciones de auditoría)	Mediano a largo plazo

*Mecanismos de control congruentes*

64. Propuesta de acción: Nuevo León podría:

- fortalecer e integrar sus actividades de control interno para garantizar que se proporcione un nivel de seguridad razonable.
- asegurar que cada control interno cumpla con su propósito y que el sistema en su totalidad sea monitoreado, ético y eficiente.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Evaluar los mecanismos de control interno actuales, consultar a los principales interesados y documentar las conclusiones para determinar los puntos vulnerables, superposiciones, inconsistencias e ineficiencias y hacer recomendaciones.	Unidad de auditoría interna en cada entidad gubernamental	Corto a mediano plazo
Asignar la responsabilidad de actualizar y fortalecer los mecanismos de control interno, y remitir las recomendaciones pertinentes de auditoría interna a los directivos adecuados.	Todas las entidades gubernamentales	Mediano plazo
Actualizar y fortalecer los mecanismos de control interno cuando sea necesario.	Todas las entidades gubernamentales	Mediano plazo
Eliminar o cambiar los controles que se detecte sean ineficaces, repetitivos o ineficientes.	Todas las entidades gubernamentales	Mediano plazo
Dar a conocer los nuevos planes de control interno al personal e impartir capacitación, cuando sea necesario.	Todas las entidades gubernamentales	Mediano plazo
Crear un sistema para revisar y supervisar periódicamente los mecanismos de control interno, a fin de garantizar que sean uniformes, se actualicen de manera sistemática y reflejen procedimientos eficientes y éticos, y dar a conocer este sistema a las entidades gubernamentales.	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Mediano a largo plazo
Asignar la responsabilidad de revisar y monitorear en forma periódica los mecanismos de control interno, e incorporar este sistema a los procesos de la entidad.	Todas las entidades gubernamentales	Corto plazo

65. Propuesta de acción: Nuevo León podría aprovechar mejor la función de presentación de informes de su control interno para identificar problemas y riesgos y notificarlos a la alta dirección.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Utilizar los mecanismos establecidos de presentación de informes para identificar y documentar tendencias, problemas y riesgos en todo el sector público.	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Corto plazo y en forma permanente
Informar periódicamente sobre tendencias, problemas y riesgos a la Contraloría y los altos directivos, para ayudar con la gestión de riesgos y la toma de decisiones.	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Corto plazo y en forma permanente

*Una función de auditoría interna eficaz e independiente*

66. Propuesta de acción: Nuevo León podría invertir en capacitación, herramientas y metodologías para que el personal de auditoría interna mejore la calidad y eficiencia de las auditorías.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Evaluar y determinar la capacitación, herramientas y metodologías para el personal de auditoría interna (en la Dirección de Control y Auditoría del Sector Central y la Dirección de Control y Auditoría del Sector Paraestatal) que contribuirían a mejorar la calidad y eficiencia de las auditorías.	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Corto plazo
Crear un plan para impartir la capacitación identificada.	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Corto a mediano plazo
Implementar el plan de capacitación.	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Mediano plazo

67. Propuesta de acción: Nuevo León podría asegurar que su coordinación central de auditoría interna aproveche los recursos disponibles para mejorar la supervisión y permita una respuesta coherente a los riesgos de integridad.

Operaciones viables	Unidad responsable	Cronograma
Analizar los informes de las entidades para identificar riesgos, tendencias y problemas sistémicos mediante los mecanismos de presentación de informes existentes.	Dirección de Control y Auditoría del Sector Central	Corto a mediano plazo
	Dirección de Control y Auditoría del Sector Paraestatal	
Notificar las tendencias y los problemas sistémicos a la Contraloría y los altos directivos para ayudarlos a reaccionar ante los problemas de reciente aparición, incluidos riesgos de integridad, en forma integral y coherente.	Dirección de Control y Auditoría del Sector Central Dirección de Control y Auditoría del Sector Paraestatal	Mediano plazo

68. Propuesta de acción: Nuevo León podría aprovechar su programa de capacitación en control interno para capacitar aún más sobre ética e integridad a los auditores internos.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Garantizar que los materiales de capacitación en temas de auditoría estén actualizados y sean accesibles para todos los auditores internos.	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Corto a mediano plazo
Diseñar capacitación para auditores internos que se relacione específicamente con la ética y la integridad.	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Mediano plazo
Impartir capacitación para auditores internos que se relacione específicamente con la ética y la integridad.	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Mediano plazo
Asignar la responsabilidad de proporcionar asesoría y capacitación en ética a una unidad que no sean los auditores internos.	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Corto a mediano plazo

69. Propuesta de acción: Nuevo León podría fortalecer los mecanismos para monitorear la aplicación de las recomendaciones de auditoría.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Consultar a las unidades de auditoría interna para determinar los posibles mecanismos de seguimiento de las recomendaciones de auditoría.	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Corto a mediano plazo
Revisar las prácticas internacionales para determinar los posibles mecanismos de seguimiento de las recomendaciones de auditoría que podría considerar la Contraloría.	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Mediano plazo
Diseñar un mecanismo de seguimiento de las recomendaciones de auditoría para contribuir a asegurar su aplicación y efecto.	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Mediano a largo plazo
Avisar a las Unidades de Auditoría Interna qué mecanismo se eligió para el seguimiento de las recomendaciones y resultados de auditoría y proporcionar apoyo para su implementación, según sea necesario.	Contraloría y Transparencia Gubernamental	Mediano a largo plazo
Implementar un mecanismo para el seguimiento de las recomendaciones de auditoría, como parte del programa del trabajo de fiscalización.	Unidades de auditoría interna en todas las entidades gubernamentales	Largo plazo

70. Propuesta de acción: Nuevo León podría fortalecer la independencia de su función de auditoría interna garantizando que sea independiente de las funciones de gestión de la entidad, incluida la implementación de controles internos y la gestión de riesgos.

Operaciones viables	Entidad responsable	Cronograma
Asegurar que la Contraloría y las Unidades de Auditoría Interna sean autónomas para planear su propio programa de trabajo de fiscalización.	Contraloría y Transparencia Gubernamental y Asamblea Legislativa	Corto a mediano plazo
Garantizar que la responsabilidad de gestionar y aplicar los controles internos se estipule de manera explícita (y se asigne a la dirección fuera de las unidades de auditoría interna).	Todas las entidades gubernamentales	Corto a mediano plazo

## **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, Lituania, 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 Nuevo León, México

## DANDO SOSTENIBILIDAD A LAS REFORMAS DE INTEGRIDAD

Este estudio analiza el sistema de integridad del Estado de Nuevo León y las reformas para desarrollar una cultura de integridad en su administración pública, en congruencia con el Sistema Nacional Anticorrupción. El estudio presta especial atención a los mecanismos para brindar consejo y orientación oportuna a los funcionarios públicos cuando se confrontan con dilemas y cuestionamientos éticos. Además, analiza las fortalezas y debilidades del control interno y el marco para la gestión de riesgos y el grado en el cual las reformas a las políticas de integridad en Nuevo León promueven la participación de la sociedad en su conjunto, involucrando efectivamente a los ciudadanos y al sector privado. Finalmente, el estudio proporciona un plan de acción para apoyar estos esfuerzos, atender los retos actuales y facilitar un respaldo permanente a la construcción de un sistema sostenible de integridad pública.

Consulte esta publicación en línea: <https://doi.org/10.1787/9789264306905-es>.

Este trabajo está publicado en OECD iLibrary, plataforma que reúne todos los libros, publicaciones periódicas y bases de datos de la OCDE.

Visite [www.oecd-ilibrary.org](http://www.oecd-ilibrary.org) para más información.

