

Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

Estudio de la OCDE sobre Integridad en la Ciudad de México

RENOVANDO SU SISTEMA ANTICORRUPCIÓN



Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

Estudio de la OCDE sobre Integridad en la Ciudad de México

RENOVANDO SU SISTEMA ANTICORRUPCIÓN

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:

OECD (2019), *Estudio de la OCDE sobre Integridad en la Ciudad de México: Renovando su sistema anticorrupción*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris.
<https://doi.org/10.1787/9789264307094-es>

ISBN 978-92-64-30708-7 (impresa)

ISBN 978-92-64-30709-4 (pdf)

Serie: Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

ISSN 2414-3308 (impresa)

ISSN 2414-3316 (en línea)

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

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.

Fotografías: Portada © Vincent St. Thomas/Shutterstock.com

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

© OCDE 2019

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

Prefacio

En la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública 2017* se reconoce que la integridad es la piedra angular de una buena gobernanza. La integridad es esencial para el bienestar económico y social, así como la prosperidad individual y de la sociedad en su conjunto. Al promulgar la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, el gobierno de la Ciudad demostró su compromiso con el fortalecimiento de su sistema de integridad.

La participación activa de los gobiernos subnacionales es fundamental para que el Sistema Nacional Anticorrupción alcance su pleno potencial. Las entidades federativas y los municipios de México son responsables de prestar diversos servicios públicos que influyen en la calidad de vida y en el entorno empresarial. Los servicios públicos esenciales, como el suministro de agua potable, drenaje, alcantarillado, pavimentación de las calles, alumbrado público, mercados y panteones públicos, son responsabilidad de los gobiernos locales. Además, los gobiernos locales tienen la autoridad de regular actividades económicas como construcción, planeación urbana y licencias comerciales.

De acuerdo con una encuesta que levantó en 2017 el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), una inmensa mayoría de los habitantes de la Ciudad de México considera que la corrupción es un problema endémico. La percepción de abuso de autoridad y corrupción puede ejercer efectos devastadores en la confianza que los ciudadanos depositan en el gobierno. De instaurarse en forma adecuada, el Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México no solo combatirá la corrupción y elevará el desarrollo económico y social sostenible, sino que fortalecerá el Estado de derecho y restablecerá la confianza en el gobierno y las instituciones públicas.

El *Estudio de la OCDE sobre Integridad en la Ciudad de México* es el segundo estudio sobre integridad en el ámbito subnacional realizado por la OCDE en México, y ofrece una evaluación integral del sistema local de integridad. Presenta recomendaciones de política pública para maximizar la eficacia del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México. Asimismo, plantea la necesidad de emprender acciones sostenidas para crear una cultura de integridad, que incluyan el establecimiento de un marco eficaz de control y gestión de riesgos, alentar la participación de los actores interesados, vigilar y evaluar políticas públicas de integridad, salvaguardar la contratación pública y optimizar el uso de los recursos (o valor por el dinero) en esta actividad.

En este estudio se examinan las buenas prácticas internacionales que pueden servir como guía para las autoridades de la Ciudad de México al poner en marcha el Sistema Anticorrupción local. Además, recomienda adoptar un enfoque de integridad basado en datos y evidencias, lo que incluye identificar áreas prioritarias de acción y evaluar el sistema para sustentar mejor las políticas públicas y futuras reformas.

El principal reto para el gobierno de la Ciudad de México consiste en traducir las leyes y regulaciones anticorrupción en un cambio real. Quizá se requiera cierto tiempo para que el nuevo sistema alcance su pleno potencial, pero su verdadero impacto dependerá de su

carácter incluyente y de la capacidad del gobierno de crear una cultura de integridad, no solo en el sector público sino también en el privado y en la sociedad en su conjunto.

La Ciudad de México, el área metropolitana de mayor tamaño del país, tendría que encabezar el combate a la corrupción que emprendan los gobiernos locales. La OCDE está dispuesta a apoyar la implantación de las recomendaciones de política pública presentadas en este informe y a colaborar en el seguimiento de sus avances, con el fin de garantizar su cabal cumplimiento.

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 de la OCDE, este estudio fue coordinado por Jacobo Pastor García Villarreal, Especialista Senior de Política 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 Felicitas Neuhaus, Jennifer Eddie, Kenza Khachani y Natalia Sandoval Peña.

Agradecemos los valiosos comentarios de Frédéric Boehm, Juan Pablo Bolaños, Giulio Nessi, Levke Jessen-Thiesen, Frederic St. Martin y Fabiola Perales, quienes también brindaron su apoyo en el proceso de verificación de la información. La asistencia editorial fue brindada por Thibaut Gigou y Meral Gedik. Alpha Zambou, Rania Haidar, Edwina Collins y Pauline Alexandrov proporcionaron asistencia administrativa.

La OCDE expresa su agradecimiento al gobierno de la Ciudad de México por su fructífera cooperación y liderazgo. En particular, la Organización agradece al Jefe de Gobierno José Ramón Amieva Gálvez, al ex Jefe de Gobierno Miguel Ángel Mancera, al Contralor General Eduardo Rovelo Pico, así como a todo el equipo y todos los departamentos del gobierno de la Ciudad de México que participaron en este proceso, como la Contraloría General de la Ciudad de México, la Oficialía Mayor, la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México, y las secretarías de Finanzas, Educación, Salud, Desarrollo Social y Obras y Servicios Públicos de la Ciudad de México.

Asimismo, la OCDE agradece a otras instituciones cuyos representantes fueron entrevistados durante las misiones de investigación, en particular la entonces Asamblea Legislativa, la Auditoría Superior de la Ciudad de México, las delegaciones, y el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (InfoDF). Luis Antonio García Calderón, Titular de la Dirección General de Contralorías Internas en Entidades, fungió como punto de contacto de la Contraloría General de la Ciudad de México, para dar seguimiento al trabajo en cooperación. 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 Organización en este proyecto.

Este reporte forma parte de una serie de estudios sobre gobernanza pública realizados en los países miembros de la OCDE y del G-20. Es también parte de una serie de estudios subnacionales llevados a cabo en México para fomentar la buena gobernanza y la integridad pública. El informe fue enriquecido con la aportación de funcionarios de alto nivel de la Contraloría General de la Ciudad de México, legisladores locales, cámaras de comercio, organizaciones de la sociedad civil y secretarías del gobierno de la Ciudad de México.

La presente publicación incluye información compartida en dos talleres de la OCDE sobre ética pública y gestión de conflictos de intereses, y sobre el desarrollo de una estrategia de integridad. Nuestro agradecimiento especial para la Contraloría General de

la Ciudad de México y sus funcionarios, por su apoyo en la organización y la realización de estos eventos.

Por otra parte, la OCDE agradece a los principales revisores que participaron en el debate interno: Christian Buske, Jefe de Unidad, Ministerio de Asuntos Económicos de Schleswig-Holstein, Alemania, y Karen Hussman, Directora de Proyecto de Actúe Colombia.

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

Este documento fue aprobado por el Grupo de Trabajo de Altos Funcionarios sobre Integridad Pública de la OCDE (SPIO, por sus siglas en inglés) el 30 de abril de 2018 y desclasificado por el Comité de Gobernanza Pública el 12 de junio de 2018. La preparación para su publicación corrió cargo del Secretariado de la OCDE.

Índice

Prefacio.....	3
Agradecimientos	5
Abreviaturas y acrónimos.....	13
Resumen ejecutivo.....	17
Un sistema de integridad del sector público integral y resiliente basado en evidencias	17
Crear y mantener una cultura de integridad	17
Fortalecer e instituir el control interno.....	18
Reforzar la integridad en la contratación pública	19
Capítulo 1. Sentar las bases para un sistema de integridad coherente en la Ciudad de México..	21
1.1. Introducción	22
1.2. Crear responsabilidades claras y coordinar las entidades del sector público en el marco del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México	26
1.3. Gestionar el riesgo de influencia indebida de nombramientos	36
1.4. Mejorar la rendición de cuentas mediante un enfoque de la sociedad en su conjunto.....	37
Propuestas de acción.....	42
Notas	43
Referencias.....	44
Capítulo 2. Diseñar un enfoque estratégico de integridad pública en la Ciudad de México	45
2.1. Introducción	46
2.2. Diseñar un enfoque estratégico de integridad pública	47
2.3. Monitoreo y evaluación	51
Propuestas de acción.....	58
Referencias.....	59
Anexo 2.A. Desarrollo de una metodología de medición para objetivos concretos de política pública.....	60
Capítulo 3. Crear una cultura de integridad en la Ciudad de México	61
3.1. Introducción	62
3.2. Establecer un marco de integridad normativo para avanzar hacia un enfoque basado en valores.....	63
3.3. Crear un marco institucional sólido de ética pública y conflictos de interés	85
3.4. Fortalecer la cultura de integridad en la Ciudad de México al concientizar a los servidores públicos sobre los problemas de ética y de conflictos de interés	98
3.5. Las declaraciones públicas podrían utilizarse como herramienta para prevenir la corrupción y mejorar la confianza en las entidades de la Ciudad de México y en los procesos de toma de decisiones de su gobierno	107

3.6. Garantizar la eficacia en el monitoreo y evaluación de las políticas de integridad podría ayudar a promover altos estándares de conducta en todas las organizaciones públicas de la Ciudad de México	121
Propuestas de acción	125
Nota.....	127
Referencias.....	128
Capítulo 4. Crear una cultura organizacional abierta en el sector público de la Ciudad de México.....	131
4.1. Introducción	132
4.2. Fomentar una cultura organizacional abierta	135
4.3. Establecer un marco jurídico para alentar la denuncia de irregularidades y garantizar protección de los denunciantes	138
4.4. Garantizar la eficacia en el análisis y la investigación de las denuncias	147
4.5. Fortalecer la concientización	149
4.6. Realizar evaluaciones y aumentar el uso de parámetros.....	152
Propuestas de acción.....	153
Referencias.....	155
Capítulo 5. Cultivar una cultura de integridad pública: un reto para la Ciudad de México	159
5.1. Introducción	160
5.2. Inculcar en la sociedad un sentido compartido de responsabilidad por la integridad	161
5.3. Educar a la nueva generación para que adopte una actitud anticorrupción	174
Propuestas de acción.....	187
Referencias.....	189
Capítulo 6. Mejorar el control interno y la gestión de riesgos en la Ciudad de México	191
6.1. Introducción	192
6.2. Establecer un marco eficaz de control interno en la Ciudad de México	193
6.3. Adoptar el modelo de las Tres Líneas de Defensa.....	194
6.4. Establecer medidas de control interno	197
6.5. Perfeccionar la función de las Unidades de Control Interno y fortalecer la independencia de la Contraloría General.....	198
6.6. Implementar un marco de gestión de riesgos.....	204
6.7. Reforzar la profesionalización de los auditores internos	209
Propuestas de acción.....	210
Referencias.....	212
Anexo 6.A. Normas y lineamientos para la auditoría y control interno de la Ciudad de México ...	214
Capítulo 7. Reforzar la integridad en la contratación pública en la Ciudad de México.....	215
7.1. Introducción	216
7.2. Aumentar la transparencia y el acceso a la información sobre los procesos y las actividades de contratación pública	218
7.3. Preservar la integridad y promover una cultura de integridad entre los funcionarios de contratación pública, los posibles proveedores y la sociedad civil.....	232
7.4. Fomentar la integridad pública mediante una gestión eficaz de los conflictos de interés en el proceso de contratación pública.....	241
7.5. Fortalecer el sistema de rendición de cuentas, control y gestión de riesgos en relación con los procesos de contratación pública	244
Propuestas de acción.....	253

Lecturas adicionales.....	255
Referencias.....	257

Cuadros

Cuadro 1.1. Entidades que integran el Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México.....	27
Cuadro 1.2. Procedimientos administrativos/trámites que se perciben como más susceptibles a la corrupción en México.....	34
Cuadro 1.3. Composición de la CAN.....	41
Cuadro 2.1. Medir la eficacia de los programas de integridad en la contratación pública de Canadá ..	51
Cuadro 3.1. Marco de conducta ética en la administración pública de la Ciudad de México	63
Cuadro 3.2. Reglas actuales sobre conflictos de interés en la Ciudad de México.....	72
Cuadro 3.3. Códigos de Ética Organizacional de la Ciudad de México.....	74
Cuadro 3.4. Sanciones de conflicto de intereses y reglas de ética sujetas a sanciones de acuerdo con el marco actual de integridad de la Ciudad de México.....	78
Cuadro 3.5. Entidades gubernamentales dentro de la Contraloría General a cargo del desarrollo, mantenimiento y cumplimiento de las políticas de conflictos de interés y ética.....	85
Cuadro 3.6. Incorporación de la integridad por medio de prácticas de GRH.....	94
Cuadro 3.7. Sesiones de capacitación impartidas a servidores públicos en la Ciudad de México desde 2015.....	101
Cuadro 3.8. Servidores públicos obligados a presentar declaraciones públicas en el marco jurídico actual sobre conflictos de interés de la Ciudad de México.....	108
Cuadro 3.9. Tipos de verificaciones de declaraciones patrimoniales y de intereses	119
Cuadro 5.1. Programa de Formación Continua para Docentes	186
Cuadro 7.1. Miembros de un comité de contratación pública y sus derechos.....	223
Cuadro 7.2. Riesgos de corrupción relacionados con las etapas del ciclo de contratación	250
Anexo Cuadro 2.A.1. Metodología de medición sugerida para la recomendación “Implementar un marco sistemático de gestión de riesgos para fortalecer el marco de control interno”.....	60

Gráficas

Gráfica 1.1. Gobernanza del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México.....	26
Gráfica 1.2. Responsabilidades institucionales del Sistema Anticorrupción local de acuerdo con el sistema nacional	28
Gráfica 1.3. Porcentaje de encuestados que creen que la corrupción es “muy frecuente o frecuente” en la Ciudad de México, según la institución o el sector, 2015	34
Gráfica 1.4. Proceso de selección del Comité de Participación Ciudadana	38
Gráfica 3.1. Valores centrales del servicio público.....	68
Gráfica 3.2. Elaboración de políticas y reglas específicas de conflictos de interés para categorías determinadas de funcionarios públicos en países de la OCDE	75
Gráfica 3.3. Declaración de intereses privados en los países de la OCDE, 2014.....	109
Gráfica 3.4. Disponibilidad pública de intereses privados en el Poder Ejecutivo de gobierno en los países de la OCDE, 2014.....	110
Gráfica 3.5. Sanciones a funcionarios públicos en caso de violaciones a los requisitos de presentación de declaración en 10 países del G-20	118
Gráfica 4.1. Dimensiones de una cultura organizacional abierta	133
Gráfica 4.2. Motivos para no denunciar la corrupción	134
Gráfica 4.3. Reasons for not reporting corruption.....	134

Gráfica 4.4. Protección legal para denunciantes del sector público en países de la OCDE	139
Gráfica 4.5. Países de la OCDE que ofrecen protección contra todo acto discriminatorio o represalias hacia el personal	143
Gráfica 5.1. Número informado de sobornos pagados a funcionarios públicos del Gobierno de la Ciudad de México	162
Gráfica 5.2. Áreas de la CDMX donde suelen reportarse actos de fraude y corrupción en comparación con otros estados de México	170
Gráfica 5.3. Cartel escolar para el Componente Básico 4 (reglas para convivir en armonía en la sociedad).....	178
Gráfica 5.4. Diseño del Programa SaludArte	183
Gráfica 6.1. Modelo de las Tres Líneas de Defensa.....	195
Gráfica 6.2. Ciclo de gestión de riesgos según ISO 31000:2009	205
Gráfica 7.1. Contratación gubernamental general por nivel de gobierno.....	216
Gráfica 7.2. Porcentaje de fondos locales y federales en la Ciudad de México	218
Gráfica 7.3. Porcentaje del método de contratación pública utilizado en la Ciudad de México	221

Recuadros

Recuadro 1.1. Reforma Nacional Anticorrupción de México	23
Recuadro 1.2. Principales actores del Sistema de Integridad Pública de la Ciudad de México	25
Recuadro 1.3. Comisión Regional Anticorrupción de Piura (Perú)	32
Recuadro 1.4. Actores gubernamentales y no gubernamentales en las Comisiones Nacionales Anticorrupción: Colombia y Perú	40
Recuadro 2.1. Diagnóstico del problema en Lituania	47
Recuadro 2.2. Planes de prevención de corrupción en el ámbito institucional	49
Recuadro 2.3. Diferencia entre el monitoreo y la evaluación	52
Recuadro 2.4. Ejemplo de productos, productos intermedios y resultados de una política de Código de Integridad.....	54
Recuadro 2.5. Indicadores para monitorear el desempeño de la Oficina de Prevención y Combate a la Corrupción de Letonia (KNAB)	55
Recuadro 3.1. Código de Ética para funcionarios públicos del nivel federal.....	64
Recuadro 3.2. Código de conducta o código de ética.....	65
Recuadro 3.3. La Constitución de la Ciudad de México	66
Recuadro 3.4. Elaboración de un Código de Integridad: lineamientos para el proceso y el contenido.....	68
Recuadro 3.5. Orientar a los funcionarios públicos que enfrentan dilemas éticos en Australia.....	70
Recuadro 3.6. Establecimiento de sanciones proporcionales por violación de las políticas de conflicto de interés	77
Recuadro 3.7. Faltas graves y no graves conforme a la Ley de Responsabilidades Administrativas (LRA) de la Ciudad de México y la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA)	80
Recuadro 3.8. Sanciones impuestas por la Contraloría General durante el gobierno actual (del 5 de diciembre de 2012 al 31 de enero de 2017).....	83
Recuadro 3.9. Canadá. Altos funcionarios para valores y ética en el servicio público y funcionarios departamentales para conflictos de interés y medidas postempleo	88
Recuadro 3.10. Personas a quienes contactar para la prevención de la corrupción en Alemania	90
Recuadro 3.11. Proceso de reclutamiento e integridad en la Evaluación Preventiva Integral (EPI).....	95
Recuadro 3.12. Herramienta de gestión del desempeño en el servicio público en Canadá.....	96
Recuadro 3.13. Papel clave de los directivos al implementar una política de integridad.....	98
Recuadro 3.14. Sesiones de capacitación de inducción sobre integridad para servidores públicos en Canadá.....	102

Recuadro 3.15. Seguimiento a la formación ética en Cataluña	103
Recuadro 3.16. Recordatorios éticos	105
Recuadro 3.17. ¿Cómo medir el fraude?	106
Recuadro 3.18. Volumen de declaraciones públicas presentadas por servidores públicos de la Ciudad de México desde la instauración de los diversos lineamientos sobre declaraciones.....	110
Recuadro 3.19. Declaraciones financieras y no financieras comunes en los países de la OCDE	113
Recuadro 3.20. Obsequios para funcionarios – Ley genérica	115
Recuadro 3.21. Supervisión de la implementación del Código de Ética en Polonia	122
Recuadro 4.1. Canadá: funcionarios de alto nivel para valores y ética del servicio público, y funcionarios departamentales para conflictos de interés y medidas de postempleo.....	137
Recuadro 4.2. Protección al denunciante en Alberta, Canadá.....	141
Recuadro 4.3. Protección integral en Corea	144
Recuadro 4.4. Recursos para denunciantes del sector público de Canadá	145
Recuadro 4.5. Canales externos de denuncia en los estados alemanes	148
Recuadro 4.6. Oficina del Comisionado de Interés Público de Alberta, Canadá	149
Recuadro 4.7. Enfoque de Estados Unidos de América para aumentar la concientización por medio de la Ley de Mejora del Sistema de Protección al Denunciante.....	150
Recuadro 4.8. Ejemplo de una declaración al personal que les asegura que no corren riesgo al exponer sus inquietudes.....	151
Recuadro 4.9. Cambio de connotaciones culturales del concepto de denuncia en el Reino Unido ..	151
Recuadro 5.1. Cambiar actitudes hacia la infracción de las reglas en Colombia: las experiencias de Bogotá y de Pereira	164
Recuadro 5.2. Factores de éxito para campañas eficaces de cambio de comportamiento.....	166
Recuadro 5.3. Comisión Independiente contra la Corrupción de Hong Kong: combatir la corrupción mediante programas de educación cívica y concientización	167
Recuadro 5.4. El papel del SAT en la enseñanza fiscal en la educación superior.....	171
Recuadro 5.5. Buenas prácticas del Behavioral Insight Team del Reino Unido	174
Recuadro 5.6. Cambiar la actitud hacia la corrupción mediante la educación en Lituania	175
Recuadro 5.7. Componente Básico 4 del PNCE	178
Recuadro 5.8. Programa Modelo de Ética Estudiantil en las escuelas públicas del Condado de Miami-Dade.....	180
Recuadro 5.9. Programa SaludArte: iniciativa para educar para la vida a los niños de zonas vulnerables de la Ciudad de México	182
Recuadro 5.10. Preparar a los docentes para enseñar medidas de anticorrupción en Lituania	185
Recuadro 6.1. Sistema francés de control interno: elementos básicos	196
Recuadro 6.2. Auditoría General de la Columbia Británica. Dar seguimiento a recomendaciones de auditorías	202
Recuadro 6.3. Normas internacionales para garantizar la independencia de las instituciones de auditoría.....	203
Recuadro 6.4. Sistema de gestión de riesgos de fraude y corrupción en Estados Unidos de América.....	206
Recuadro 6.5. Generar capacidades de gestión de riesgos. El gobierno de Australia	208
Recuadro 7.1. Medidas anunciadas por el presidente de la República de México para fortalecer la integridad en la contratación pública.....	217
Recuadro 7.2. Excepciones a la licitación pública en la Ley de Adquisiciones para la Ciudad de México.....	219
Recuadro 7.3. Funciones del comité de contratación pública en entidades gubernamentales.....	222
Recuadro 7.4. Sistema de contratación pública electrónica de Corea, KONEPS.....	223
Recuadro 7.5. Consolidación de información sobre proveedores en Estados Unidos de América	225
Recuadro 7.6. Información sobre contratación pública que deberá publicarse en Internet	227
Recuadro 7.7. Normas de contrataciones abiertas.....	230

Recuadro 7.8. Límite de tiempo para presentar sus ofertas.....	231
Recuadro 7.9. Estrategia anticorrupción de la Agencia Federal de Contratación Pública de Austria .	233
Recuadro 7.10. Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas de México	233
Recuadro 7.11. Disposiciones de la LGRA directamente relacionadas con las actividades de contratación pública	235
Recuadro 7.12. Casos en los que no es posible celebrar contratos con los oferentes.....	239
Recuadro 7.13. Modelo de Programa de Integridad Empresarial en México.....	241
Recuadro 7.14. Código de Conducta para la Contratación Pública de Canadá.....	242
Recuadro 7.15. Evaluar a los funcionarios a cargo de la supervisión de la contratación	246
Recuadro 7.16. Testigos sociales en México (en el ámbito nacional).....	247
Recuadro 7.17. Lista de verificación de posibles riesgos en el proceso de contratación pública de bienes y servicios de Tasmania (Australia).....	251

Siga las publicaciones de la OCDE en:



http://twitter.com/CECE_Pubs



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



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



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



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

Abreviaturas y acrónimos

AC	Autoridad contratante
ACA	Asociación de Contadores Constituidos de Letonia
ACRC	Comisión Anticorrupción y de Derechos Civiles de Corea del Sur
AFSEDF	Administración Federal de Servicios Educativos del Distrito Federal
ANAC	Autoridad Nacional Anticorrupción, Italia
ANAO	Oficina Nacional de Auditorías de Australia
APP	Planes Anuales de Desempeño, Francia
APS	Servicio Público Australiano
ASCDMX	Auditoría Superior de la Ciudad de México
ASF	Auditoría Superior de la Federación
BBG	Agencia Federal de Contratación Pública de Austria
BIT	Equipo de comprensión del comportamiento (<i>Behavioural Insights Team</i>) del Reino Unido
BRIAS	Sistema Coreano de Análisis de Indicadores de Colusión en Licitaciones
BUAP	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
CAD	Dólar canadiense
CAN	Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, Perú
CCR	Registro Central de Contratistas, Estados Unidos
CDH-CDMX	Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México
CDMX	Ciudad de México
CEPCI	Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés
CESPDF	Código de Ética de los Servidores Públicos para el Distrito Federal
CGCDMX	Contraloría General de la Ciudad de México
CGMA	Coordinación General de Modernización Administrativa
CGR	Contraloría General de la República, Perú
CL/COL	Cultura de la Legalidad, Colombia
CNCLCC	Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción, Colombia

CNIE	Centro Nacional de Información Estratégica, Pereira, Colombia
CNM	Comisión Nacional para la Moralización, Colombia
COIPISA	Consejo Interinstitucional Preparatorio para la Implementación del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México
COPRED	Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación
COSP	Carta de Obligaciones de los Servidores Públicos
CPC	Comité de Participación Ciudadana
CRA	Comisiones Regionales Anticorrupción, Perú
CRD	Departamento de Relaciones Comunitarias, Hong Kong
CUCEA	Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, Universidad de Guadalajara
DIF-CDMX	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México
DSC	Dirección del Servicio Civil, Polonia
EAP	Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México
ENCIG	Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental
EPI	Evaluación Preventiva Integral
EPLS	Sistema de Listas de Partes Excluidas, Estados Unidos
EUR	Euro
EvalúaCDMX	Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México
FUNDAR	Fundar Centro de Análisis e Investigación A.C.
GAO	Oficina de Contabilidad del Gobierno de Estados Unidos
GRH	Gestión de Recursos Humanos
GSA	Administración de Servicios Gubernamentales, Estados Unidos
ICAC	Comisión Independiente contra la Corrupción, Hong Kong
IIA	Instituto de Auditores Internos
IMCO	Instituto Mexicano para la Competitividad
INE	Instituto Nacional Electoral
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
InfoDF	Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México
INJUVE-CDMX	Instituto para la Juventud de la Ciudad de México
INMUJERES-CDMX	Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México

INTOSAI	Organización Internacional de Instituciones Supremas de Auditoría
ISA	Instituciones Supremas de Auditoría
KBK-SH	Comisionado Anticorrupción para el Estado de Schleswig-Holstein, Alemania
KNAB	Oficina de Prevención y Combate a la Corrupción de Letonia
KONEPS	Sistema de contratación pública electrónica de Corea
LAASSP	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
LCP	Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal
LFACP	Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas
LFRASP	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
LFRSP	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (derogada)
LGRA	Ley General de Responsabilidades Administrativas
LOAPDF	Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal
LOLF	Ley Orgánica relativa a las Leyes Financieras
LOP	Ley de Obras Públicas del Distrito Federal
LOPSRM	Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas
LPDP	Ley de Protección de Datos Personales
LRASP	Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de la Ciudad de México
LSAC-CDMX	Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México
LSPCAP	Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal
LTAIPRC	Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México
MDC	Centro de Didáctica Moderna, Lituania
MXN	Peso mexicano
OAG	Auditoría General de la Columbia Británica
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OGE	Oficina de Ética Gubernamental de Estados Unidos
OM-CDMX	Oficialía Mayor de la Ciudad de México
OSC	Oficina de Asesoría Especial de Estados Unidos
OSCE	Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado, Perú

PAAF	Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública
PACE	Proyecto a Favor de la Convivencia Escolar
PCM	Presidente del Consejo de Ministros, Perú
PECDMX	Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México
PGDDF	Programa General de Desarrollo del Distrito Federal
PIB	Producto interno bruto
PNCE	Programa Nacional de Convivencia Escolar
PPIRS	Sistema de Recuperación de Información sobre Desempeño Previo, Estados Unidos
PPS	Servicio de Contratación Pública, Corea
Proética	Consejo Nacional para la Ética Pública, Perú
REGLCP	Reglamento de La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
REGLOP	Reglamento de la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal
SAM	Sistema de Gestión de Adjudicaciones, Estados Unidos
SAT	Sistema de Administración Tributaria
SDP	Solicitudes de propuestas
SEP	Secretaría de Educación Pública
SFP	Secretaría de la Función Pública
SICOP	Sistema de Contabilidad y Presupuesto
SAC-CDMX	Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México
SNAC	Sistema Nacional Anticorrupción
STT	Servicio Especial de Investigación, Lituania
TIC	Tecnologías de la información y la comunicación
TSJCDMX	Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México
UEIPPCI	Unidad de Ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Intereses
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UPAEP	Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla
USD	Dólar estadounidense
WPEA	Ley de Mejora del Sistema de Protección al Denunciante, Estados Unidos

Resumen ejecutivo

Con base en el Sistema Nacional Anticorrupción (SNAC) de México, el 1 de septiembre de 2017 el gobierno de la Ciudad de México creó el Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México (SAC-CDMX), al promulgar un paquete de leyes para reforzar la estructura institucional de combate a la corrupción.

Un sistema de integridad del sector público integral y resiliente basado en evidencias

El SAC-CDMX representa un paso positivo hacia el desarrollo de un enfoque homologado de integridad en la Ciudad de México, que incluye la asignación de responsabilidades a las instituciones clave encargadas de prevenir, detectar y castigar la corrupción. Si bien se espera que el nuevo sistema mejore la coordinación entre dichas instituciones, aún puede fortalecerse. Al establecer un punto de contacto especial para el sistema anticorrupción en cada entidad del gobierno de la Ciudad, se transmitiría con fuerza el alto nivel de compromiso que se tiene. El SAC-CDMX confiere a la sociedad civil una función importante de vigilancia por medio del Comité de Participación Ciudadana (CPC), uno de cuyos miembros preside el Comité Coordinador del sistema. Sin embargo, para mejorar la rendición de cuentas, los miembros del CPC deben nombrarse conforme a criterios claros y transparentes. De igual manera, se reduciría el riesgo de influencia indebida en el nombramiento del Secretario Técnico al otorgar al órgano rector del SAC la facultad de nombrar y destituir al Secretario.

Reunir información confiable y pertinente sobre la eficacia general del sistema de integridad pública es fundamental para elaborar un enfoque estratégico. A partir de datos y evidencias actuales sobre corrupción, por ejemplo, los aportados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el Comité Coordinador podría llevar a cabo una evaluación sistemática de riesgos de corrupción. Con base en ella, identificaría el objetivo general de las políticas de integridad y las áreas de acción prioritarias, y sustentaría su plan de trabajo anual, con responsabilidades claras para las instituciones por cada objetivo de política pública identificado. Además, la Ciudad de México podría diseñar un sistema de monitoreo armonizado con el marco general de seguimiento administrado por la Coordinación General de Modernización Administrativa (CGMA), para crear un mecanismo de retroalimentación basado en evidencias entre el nivel de diseño de políticas y el de su aplicación eficaz.

Crear y mantener una cultura de integridad

En el estudio se detectó que la estructura gubernamental de la Ciudad de México está compuesta por unidades y organismos cuyos mandatos, objetivos y funciones se duplican. En consecuencia, los funcionarios públicos no tienen un entendimiento uniforme de los valores, principios y prácticas aplicados. El marco normativo actual está fragmentado y

carece de definiciones claras de los valores básicos de integridad, así como de mecanismos para promoverlos y aplicarlos.

Para aclarar estos temas, la Ciudad de México podría simplificar sus reglas sobre integridad en un solo código de ética que presente en forma inequívoca los valores de integridad básicos para los funcionarios públicos. Podría establecerse una definición común de lo que constituye un conflicto de intereses, y describir su alcance y sus mecanismos de aplicación. Además, podría nombrarse a un punto de contacto para responder dudas sobre el contenido de las directrices éticas o su aplicación. También sería deseable desarrollar principios de integridad básicos adicionales, como los relacionados con obsequios y reglas sobre empleo previo y futuro.

De acuerdo con un estudio realizado por el INEGI, 95% de los ciudadanos percibe que la corrupción es un fenómeno frecuente en la Ciudad de México. Como resultado, ni los funcionarios públicos ni los ciudadanos sienten la confianza suficiente para denunciar irregularidades. La recién promulgada Ley de Responsabilidades Administrativas (LRA) de la Ciudad de México establece un marco de protección a denunciantes, que requiere establecer canales de denuncia y garantizar el anonimato de quienes denuncian faltas de integridad. Sin embargo, la ley contempla solo una protección limitada para denunciantes, pues no detalla medidas para resguardarlos de represalias en su sitio de trabajo.

Para establecer un marco jurídico que aliente la presentación de denuncias, la Ciudad de México podría promulgar una ley especial de protección a denunciantes que especifique las medidas de protección disponibles y prohíba el despido o cualquier otro tipo de sanción formal o informal relacionada con el trabajo, como respuesta a la denuncia. Al mismo tiempo, se requiere emprender más iniciativas para crear una cultura organizacional abierta, en la que los funcionarios públicos sientan confianza para expresar sus inquietudes. Por ejemplo, podría capacitarse a los funcionarios de alto nivel para asesorar a funcionarios de primera línea y alentarlos a analizar los problemas de integridad.

Para la Ciudad de México sería provechoso promover una responsabilidad compartida por la integridad de sus ciudadanos y del sector privado, y propiciar su compromiso activo mediante actividades de sensibilización y participación ciudadana. Con base en avances recientes en las ciencias de la conducta, al inicio de las transacciones comunes con el gobierno podrían incluirse recordatorios de tipo moral para sustentar una toma de decisiones ética. Además, la Secretaría de Educación de la Ciudad podría elaborar contenidos y herramientas didácticos para impartir educación ética en las escuelas.

Fortalecer e instituir el control interno

Un marco fuerte de control interno y gestión de riesgos es esencial para proteger la integridad, asegurar la rendición de cuentas y prevenir la corrupción en las organizaciones del sector público. Dicho marco tendría que ajustarse a modelos internacionales, como el de las “Tres Líneas de Defensa”, que asigna la responsabilidad de control interno y gestión de riesgos al personal operativo, al personal con funciones de supervisión y a la función de auditoría interna. La Ciudad de México ha aplicado elementos de este modelo, pero su marco se fortalecería al separar las líneas de defensa con claridad. Podría encargarse a los funcionarios de alto nivel la tarea de implementar la gestión de riesgos, así como de diseñar y poner en marcha medidas internas. También podría ofrecer orientación y formación al personal, y garantizar que el marco se apoye en una función de auditoría interna eficaz e independiente.

Reforzar la integridad en la contratación pública

La contratación pública es una de las actividades gubernamentales más vulnerables a los riesgos de integridad, por los intereses financieros en juego, el número de partes interesadas involucradas y la complejidad de los procesos de contratación pública. En 2016, en términos monetarios, cerca de 66% de la contratación pública de la Ciudad de México se llevó a cabo mediante adjudicación directa, y alrededor de 19% mediante licitaciones restringidas. En los países de la OCDE son comunes las licitaciones abiertas, y la Ciudad de México debería adoptar reformas legales para reducir el número de excepciones legales a la licitación pública. De igual manera, la Ciudad de México debería diseñar una estrategia anticorrupción específica para la contratación pública, reforzar los controles a este respecto, fomentar la transparencia del sistema de contratación pública al elaborar un sistema integral de contratación electrónica (que incluya las obras públicas), y fortalecer el sistema de inconformidades mediante mecanismos alternativos. Puesto que la correcta operación del sistema de contratación pública requiere personal calificado, la Ciudad se beneficiaría al alentar una cultura de integridad entre los funcionarios de contratación pública por medio de programas de formación a la medida.

Capítulo 1. Sentar las bases para un sistema de integridad coherente en la Ciudad de México

En este capítulo se examinan la coherencia y resiliencia del sistema de integridad pública de la Ciudad de México, que atraviesa reformas de fondo para establecer el Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México. En consonancia con los principios de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública de 2017, se examinan los mecanismos institucionales del Sistema Anticorrupción local con miras a fortalecer la coordinación vertical y horizontal, y adoptar un enfoque que abarque al conjunto de la sociedad y que promueva la integridad mediante la participación activa de la sociedad civil. En este capítulo se analiza cómo difundir un enfoque estratégico hacia la integridad pública en todas las instituciones públicas.

1.1. Introducción

Un punto fundamental de todo sistema de integridad pública se relaciona con la estructura institucional establecida para garantizar la integridad del sector público y combatir la corrupción. Diseñar un sistema de integridad pública completo y coherente con disposiciones institucionales claras es un elemento decisivo para poner en marcha políticas exitosas de integridad en toda la sociedad, pues las políticas y las funciones de integridad se comparten y se dispersan cada vez más entre actores e instituciones de los diferentes sectores y órdenes de gobierno. En este contexto, para asegurarse de la eficacia de las políticas de integridad y aumentar al máximo el alcance y la capacidad de las instituciones para cumplir con su cometido, es de creciente importancia resolver las deficiencias estructurales u operativas que impiden actuar con eficiencia para prevenir y erradicar la corrupción.

En la Ciudad de México se realiza una amplia reforma anticorrupción que establecerá el Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México (SAC-CDMX), con el fin de prevenir y detectar actos de corrupción y, sancionar las faltas de responsabilidades administrativas y de ética. También pretende armonizar el marco legal con la reforma constitucional de nivel nacional que creó el Sistema Nacional Anticorrupción (SNAC). El propósito del SNAC es mejorar el sistema anterior de integridad al:

- solucionar la fragmentación de las políticas públicas y aplicar un enfoque más completo y coherente a la integridad;
- superar notorias “brechas de implementación” al mejorar la coordinación de forma tanto vertical (en todo el gobierno federal) como horizontal (entre los órdenes de gobierno), y en particular al reunir a los estados en el ámbito de las competencias del sistema;
- fortalecer los mecanismos de ejecución para violaciones de la integridad en jurisdicciones administrativas y penales, incluso de los actores del sector privado, y
- reforzar la supervisión al requerir mayor transparencia, facultades de auditoría ampliadas y mayor participación de la sociedad civil (OCDE, 2017^[1]).

La implementación de la Reforma Nacional Anticorrupción en la Ciudad de México es una obligación establecida por la Constitución Mexicana (Artículo 113), y requiere adoptar y reformar los instrumentos jurídicos de la Ciudad de México de acuerdo con el modelo nacional (Recuadro 1.1). Representa una oportunidad de fortalecer los mecanismos institucionales para un sistema de integridad coherente y completo.

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 modificaron, añadieron o revocaron varias disposiciones de la Constitución (específicamente los artículos 22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122). Esta reforma primero consagró el Sistema Nacional Anticorrupción (SNAC) en la legislación, y puso en marcha los debates respectivos y la posterior promulgación de las leyes secundarias necesarias para arrancar el sistema. Poco más de un año después, el 18 de julio de 2016, se promulgaron por decreto dichas leyes secundarias (Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa) y, entre otras, las siguientes:

- **Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción:** la piedra angular de la legislación que establece los mecanismos institucionales y de gobernanza para el sistema, y detalla los objetivos y las actividades requeridas. Por su estatus de Ley General, requiere que las entidades federativas establezcan sus propios sistemas dentro de parámetros similares. Asimismo, la ley requiere que se publique información específica y se ponga a disposición del público en la recién creada Plataforma Digital Nacional del Sistema Nacional.
- **Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa:** la institución adquirió el carácter de autónoma conforme a la reforma constitucional de 2015, y esta nueva ley estableció la organización del Tribunal y sus cortes, incluidos los tribunales regionales. Además, la ley estipula reglas para la selección y destitución de magistrados.
- **Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República:** crea el cargo de fiscal especializado en materia de delitos relacionados con la corrupción, describe las responsabilidades de esta oficina y consolida su función en el Sistema Nacional Anticorrupción. El **Código Penal** se enmendó en este sentido con el fin de aclarar los procedimientos necesarios para perseguir delitos relacionados con la corrupción, conforme con el Capítulo 10.
- **Ley General de Responsabilidades Administrativas:** esta nueva ley reemplazó la actual 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 establece los procedimientos disciplinarios administrativos por faltas al distinguir entre las faltas menos graves y las graves; estas últimas podrían ahora corresponder a la jurisdicción del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. En particular, también amplía la responsabilidad de supuestas violaciones a la integridad a personas físicas y morales.
- **Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación:** esta nueva ley amplía la competencia de la Auditoría Superior de la Federación al permitir auditorías en tiempo real y supervisión de los fondos de acuerdos fiscales (participaciones), una importante categoría de transferencias a gobiernos subnacionales. La ley también propicia que los informes de auditoría al Congreso sean más oportunos para así aumentar la rendición de cuentas en los

casos de eficiencia y resultados, e informar mejor sobre las decisiones relativas a presupuestos en los años fiscales posteriores.

- **Ley de Coordinación Fiscal:** esta ley, que desde 1978 ha regulado la distribución de los subsidios federales y los mecanismos de participaciones de los impuestos federales, se enmendó para concordar con las nuevas disposiciones del SNAC, en particular las relativas a la función del Tribunal en las disputas y la competencia ampliada de la Auditoría Superior de la Federación (ASF).
- **Ley General de Contabilidad Gubernamental:** modificó los requisitos de informes financieros enmendados para estados y municipios de conformidad con el universo de auditoría ampliado de la ASF sobre los fondos de participaciones (transferencias a los estados).

Fuente: (OCDE, 2017^[1]).

En el ámbito institucional, de acuerdo con el Artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (LOAPDF), la Contraloría General de la Ciudad de México (CGCDMX) es el órgano principal en materia de integridad y anticorrupción en el seno del gobierno de la Ciudad de México. En términos más específicos, tiene competencias relacionadas tanto con la prevención como con la detección y sanción de actos de corrupción en áreas como contratación pública, control interno, eficiencia de la administración pública, gestión de recursos humanos y recepción de informes e investigación de violaciones de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Además, la Oficialía Mayor de la Ciudad de México, la Auditoría Superior de la Ciudad de México (ASCDMX), el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México y el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (InfoDF) desempeñan una función clave mediante su mandato central relacionado con gestión pública, gestión de recursos humanos, contratación pública, control externo, justicia y transparencia.

En el Recuadro 1.2 se presenta una panorámica de los actores principales del sistema. En este capítulo se ofrecen recomendaciones para mejorar el Sistema de Integridad Pública de la Ciudad de México, mejorar la coordinación horizontal y vertical, y garantizar el efecto de las políticas de integridad, tomando en cuenta la reforma propuesta para adoptar el Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México (SAC-CDMX).

Recuadro 1.2. Principales actores del Sistema de Integridad Pública de la Ciudad de México

La **Contraloría General de la Ciudad de México (CGCDMX)** es la entidad reguladora de asuntos relacionados con el control y la evaluación de la gestión pública de las entidades que componen la administración pública de la Ciudad de México. Dichos asuntos incluyen, entre otros, controlar y monitorear el gasto público, supervisar el cumplimiento de reglas internas, nombrar a jefes de las unidades de control interno de las entidades y coordinarse con ellos, expidiendo lineamientos para realizar auditorías, contratación pública, supervisar los mecanismos de presentación de quejas, administrar el sistema de declaraciones patrimoniales, iniciar e investigar violaciones de responsabilidades administrativas y formular directrices relativas a la eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información.

La **Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México (EAP)** es una de las instituciones responsables de la capacitación y profesionalización del servicio público. En fechas recientes desarrolló un programa de formación en integridad basado en lineamientos y el código de ética. Además, la EAP colabora con socios nacionales e internacionales para desarrollar buenas prácticas en la gestión pública.

La **Oficialía Mayor de la Ciudad de México (OM-CDMX)** es responsable de asuntos relacionados con gestión de recursos humanos, modernización, innovación, simplificación administrativa, mejora regulatoria y servicios a ciudadanos, contratación pública, servicios generales, tecnologías de información y comunicaciones, propiedad inmobiliaria y, en general, la gestión interna del gobierno de la Ciudad de México.

La **Auditoría Superior de la Ciudad de México (ASCDMX)** se encarga de realizar auditorías externas, rinde cuentas a la Asamblea Legislativa y es responsable de auditar las cuentas públicas. La Auditoría Superior tiene la facultad de determinar los daños a las cuentas públicas y a los bienes del gobierno estatal, así como establecer de manera directa las indemnizaciones y las sanciones económicas.

El **Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México (TSJCDMX)** encabeza el sistema judicial. Los jueces de los Tribunales Superiores de Justicia son nombrados por el jefe del Poder Ejecutivo (o jefe de gobierno), con la aprobación de la Asamblea Legislativa. Las investigaciones criminales están a cargo del Procurador General de Justicia de la Ciudad de México, quien es nombrado por el jefe de gobierno con la aprobación del Presidente de la República.

El **Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (InfoDF)** es un órgano autónomo establecido en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. Se encarga de garantizar los derechos de acceso a la información pública y protección de datos personales, y promueve la transparencia y la rendición de cuentas.

Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última enmienda, febrero de 2017, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf; Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2015), Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal vigente; Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2017), Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México; Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2016), Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

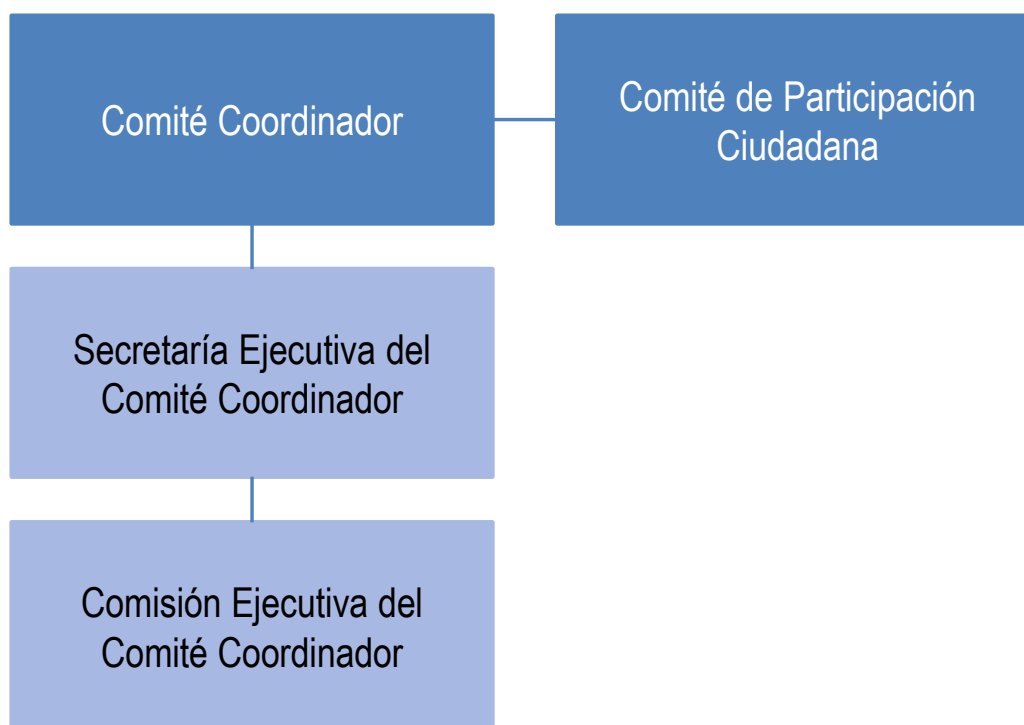
1.2. Crear responsabilidades claras y coordinar las entidades del sector público en el marco del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México

1.2.1. La Ciudad de México debería evaluar con cuidado la inclusión del Consejo de Evaluación y el Órgano de Control del Congreso en el diseño actual del Comité Coordinador, garantizando su independencia y teniendo en cuenta la experiencia de estas instituciones.

El propósito de las reformas que establecen la Ley del Sistema Anticorrupción (LSAC) de la Ciudad de México y la legislación secundaria es crear un mecanismo eficaz para establecer un sistema coherente de integridad que asegure la coordinación entre los principales actores relacionados con la integridad. Puede ajustar mejor las políticas y estrategias en todo el gobierno para cooperar en la aplicación de la legislación.

El 31 de enero de 2017 se adoptó la Constitución de la Ciudad de México, con la cual se consagró en ley el Sistema Anticorrupción (SAC-CDMX) (específicamente, el Artículo 63). Conforme al modelo del Sistema Nacional Anticorrupción, la estructura gubernamental interna del SAC-CDMX se conformará por un Comité Coordinador y un Comité de Participación Ciudadana (Gráfica 1.1).

Gráfica 1.1. Gobernanza del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México



Fuente: (OCDE, 2017^[11]), *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, París.

Al igual que en la mayoría de los sistemas de integridad pública, en la Ciudad de México participan varias instituciones públicas, de manera directa o indirecta, en la prevención o detección de actos de corrupción, o en ambas (Recuadro 1.2). El Sistema Anticorrupción local reúne instituciones clave responsables de la integridad pública en la Ciudad de

México, del sector público y de la sociedad civil. Cada uno de los participantes en el sistema anticorrupción cuenta con una pieza clave del rompecabezas para fortalecer con eficacia la integridad pública (Cuadro 1.1).

La configuración del Comité Coordinador en el ámbito nacional, presidido por el presidente del Comité de Participación Ciudadana, abarca las tres funciones primordiales de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción. En la Gráfica 1.2 se muestra cómo trasladar este diseño al contexto de la Ciudad de México. La Contraloría General de la Ciudad de México tiene funciones de prevención, detección y ejecución, pues es responsable de la ética, control interno y auditorías (véase el Capítulo 6, sobre control interno), gobierno digital, gestión de recursos humanos y procedimientos disciplinarios por delitos menos graves. A la fecha, estas funciones se han distribuido a través de varias direcciones dentro de la Contraloría General, lo que ha minado el enfoque coherente y congruente de la integridad (véase el Capítulo 3). De igual manera, las nuevas funciones otorgadas a la Auditoría Superior de la Ciudad de México la convierten en un actor importante en las tres áreas. Lleva a cabo auditorías de desempeño de los sistemas de integridad, guía en el desarrollo de la evaluación de riesgos y los lineamientos de mapeo, sus auditorías financieras y de cumplimiento, y su nueva función de realización de auditorías forenses y presentación de evidencia al Tribunal y a la Fiscalía Especializada. La Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción desempeña una función en la investigación y sanción de delitos administrativos y penales, en tanto que el Tribunal Administrativo es responsable de la aplicación.

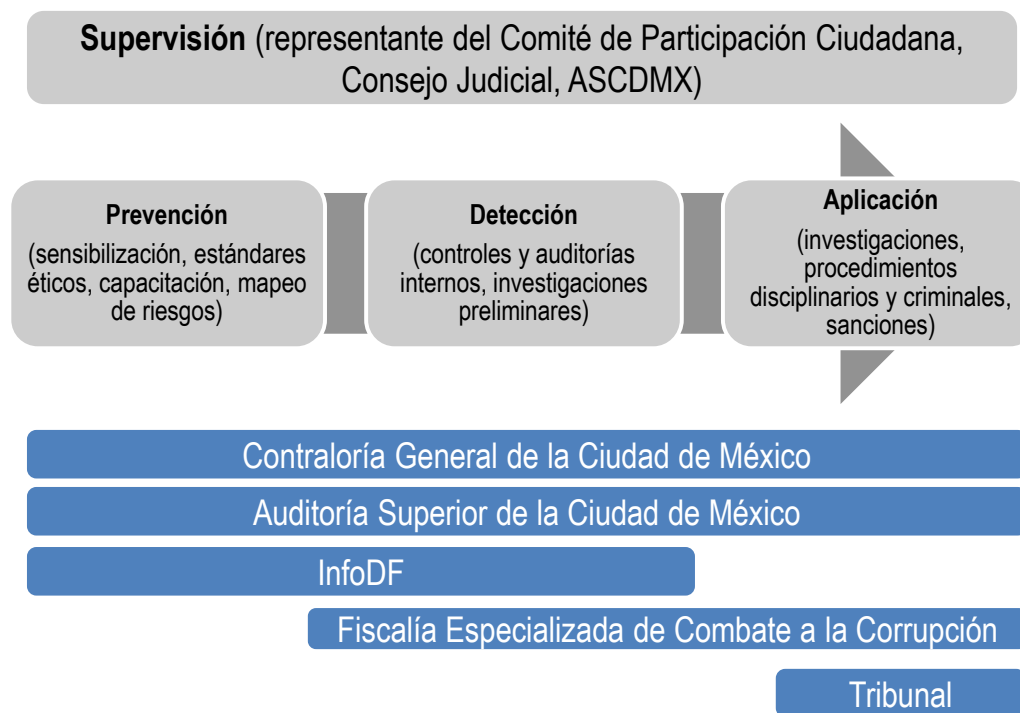
Cuadro 1.1. Entidades que integran el Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México

Entidades	Miembros	Tareas principales
Comité Coordinador	<p>Presidente: miembro del Comité de Participación Ciudadana</p> <p>Miembros: Auditoría General de la Ciudad de México, Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción [por crearse en la Ciudad de México], Contraloría General, representante del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, presidente de InfoDF, presidente del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México [por crearse en la Ciudad de México], Órgano de Control del Congreso y el presidente del Consejo de Evaluación de la Ciudad de México</p>	Sienta las bases y los principios de la coordinación eficaz entre los miembros, incluso las delegaciones
Secretaría Ejecutiva ante el Comité Coordinador, que incluye:	Secretaría Técnica y Consejo Directivo (miembros del Comité Coordinador) del sistema encabezado por el presidente del Comité Ciudadano y conformado por miembros del Comité Coordinador	Proporciona apoyo técnico al Comité Coordinador, así como aportaciones para la ejecución de sus tareas
• Secretario Técnico	Propuesto por el Comité de Transparencia y Corrupción y el Comité sobre Rendición de Cuentas y Control de la Auditoría Superior y elegido por el Congreso	Dirige la Secretaría Ejecutiva y sirve como intermediario entre el Comité Coordinador, los miembros del Sistema Anticorrupción local y el Comité de Participación Ciudadana
• Comisión Ejecutiva ante el Comité Coordinador	Secretario Técnico y Comité de Participación Ciudadana (excepto el presidente de dicho Comité)	Proporciona apoyo técnico para el diseño y la puesta en marcha de las actividades y responsabilidades del Comité Coordinador, que incluyen presentar informes anuales y coordinarse con el Sistema Nacional Anticorrupción

Comité de Participación Ciudadana	Cinco representantes respetables de la sociedad civil que hacen contribuciones destacadas sobre transparencia, rendición de cuentas o combate a la corrupción. Son nombrados por un Comité de Selección de nueve expertos, elegidos a su vez por el Congreso de la Ciudad de México para un periodo de cinco años	Canaliza las aportaciones de la sociedad civil al trabajo del Sistema Anticorrupción local y supervisa los avances y los resultados
Sistema de Auditoría de la Ciudad de México [por crearse]	Auditoría Superior de la Ciudad de México, Contraloría General de la Ciudad de México, órganos de control internos y externos y unidades de delegaciones	Estipula acciones y mecanismos de coordinación entre los miembros para apoyar el intercambio de información, ideas y experiencias con el fin de mejorar el desarrollo de la auditoría de los recursos públicos
Delegaciones	Representantes de delegaciones	No se asignan funciones o tareas formales a las delegaciones

Fuente: Administración Pública de la Ciudad de México (2017), *Constitución Política de la Ciudad de México*; Administración Pública de la Ciudad de México (2017), *Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México*.

Gráfica 1.2. Responsabilidades institucionales del Sistema Anticorrupción local de acuerdo con el sistema nacional



Los mecanismos institucionales del sistema anticorrupción están diseñados para que los actores clave adapten y coordinen mejor las políticas y estrategias en las tres áreas que conforman un sistema de integridad pública coherente. Tiene el fin de crear sinergias con planes relacionados, como la transparencia y el gobierno abierto, al incluir al Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (InfoDF). La meta es reducir la impunidad, que fue una de las principales razones por las que la sociedad civil solicitó el establecimiento del sistema anticorrupción durante los últimos años. La coordinación entre la CGCDMX, la ASCDMX, la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción y

el Tribunal pretenden garantizar que ningún caso se derrumbe, y que los procedimientos y leyes se apliquen de manera sistemática (OCDE, 2017^[1]).

De conformidad con la Ley del Sistema Anticorrupción de la CDMX, el Comité Coordinador incluirá a dos actores más, en concreto el Consejo de Evaluación (Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México, o EvalúaCDMX) y el Órgano de Control del Congreso. Al incluir a estas dos instituciones, la Ciudad de México trascendió el modelo del Sistema Nacional Anticorrupción.

Desde un punto de vista técnico, podría ser aconsejable no incluir a EvalúaCDMX en el Comité Coordinador. Por el mandato de EvalúaCDMX, responsable de evaluar las políticas sociales en la Ciudad de México, y su atribución de proporcionar recomendaciones vinculantes, tal vez sería mejor que la Ciudad de México considere asignar a EvalúaCDMX la función de supervisar el sistema de anticorrupción y sus políticas (véase el Capítulo 2). Si la Ciudad de México opta por aprovechar la experiencia de EvalúaCDMX y le ordena llevar a cabo las evaluaciones del sistema, EvalúaCDMX no debería formar parte del Comité Coordinador para garantizar su independencia en la evaluación. Su participación en el Comité pondría en riesgo la influencia real o percibida por parte del Comité para obtener una evaluación favorable.

Desde otro punto de vista, sin embargo, la inclusión de EvalúaCDMX en el Comité Coordinador del SAC-CDMX puede ser relevante debido a su amplia experiencia en la metodología para realizar evaluaciones y el diseño de indicadores relevantes. Esto podría ser útil para la Secretaría Ejecutiva del SAC-CDMX, el área encargada de monitorear las políticas de integridad. Además, EvalúaCDMX podría incluir un análisis sistemático de riesgos de corrupción en su evaluación de los programas sociales. A su vez, los riesgos identificados podrían retroalimentar al sistema anticorrupción y las políticas de integridad al identificar áreas de acción prioritarias.

La incorporación del Órgano de Control del Congreso¹ (actualmente denominado Contralor General de la Asamblea Legislativa) al Comité Coordinador podría dotar al Sistema de experiencia en materia de fiscalización desde la perspectiva del Poder Legislativo. Sin embargo, como el titular del Órgano de Control del Congreso será designado por la Asamblea Legislativa, se corre el riesgo de que el proceso de toma de decisiones del Comité Coordinador sea susceptible de influencias políticas indebidas.

1.2.2. El Comité Coordinador podría fortalecerse al ampliar su membresía e invitar a participar con regularidad a otros actores clave

Si el sistema va a ser integral, podría ser necesario incluir a algunos actores adicionales para incorporar con éxito el concepto de integridad pública de manera amplia. Como el Comité Coordinador no representa a todos los actores importantes en materia de integridad, el sistema anticorrupción no reconoce que no tiene la autoridad para exigir a las instituciones públicas que actúen (Hechler and Peñailillo, 2009^[2]) Esto coincide con la Recomendación de la OCDE (OCDE, 2017^[3]) al ámbito federal de incluir actores adicionales en el sistema nacional anticorrupción. La inclusión formal en el Comité Coordinador presenta el riesgo de sobrecargar el sistema y provocar que las reuniones del Comité sean ineficaces debido a su tamaño. Una opción sería invitar a las instituciones pertinentes a reuniones sobre temas específicos de la Secretaría Ejecutiva con derecho a voz pero no a voto. Sería vital utilizar esta opción lo más posible para garantizar que las prioridades y estrategias anticorrupción se articulen de forma coherente y coordinada.

Para garantizar la coordinación eficaz respecto a la puesta en práctica de las políticas de integridad, podría invitarse periódicamente a las siguientes instituciones, de acuerdo con las deliberaciones temáticas que se sostuvieran en las reuniones de la Secretaría Ejecutiva:

- **Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México.** El objetivo principal del sistema anticorrupción es mejorar los mecanismos de coordinación vertical y horizontal entre los diferentes órdenes de gobierno (es decir, el Gobierno Federal, la Ciudad de México y las delegaciones). La Secretaría de Gobierno tiene responsabilidades básicas respecto de la coordinación y la colaboración entre el gobierno y las delegaciones. Además, mediante la participación regular en las reuniones, la Secretaría de Gobierno puede presentar informes al Jefe de Gobierno para asegurar que se cuente con apoyo del más alto nivel.
- **Oficialía Mayor de la Ciudad de México.** La Ciudad de México ha estado sujeta a la corrupción por la carencia de un plan de servicio profesional de carrera. En el Programa General de Desarrollo se reconoció esta vulnerabilidad al declarar la profesionalización del servicio público como prioridad. Tanto la Oficialía Mayor como la CGCDMX tienen competencias en el área de gestión de recursos humanos, y un paso básico sería crear una plataforma de coordinación para estos dos actores, con el fin de reformar el plan de servicio público con un acento específico en la promoción de valores éticos en la administración pública.
- **Instituto Electoral de la Ciudad de México.** La debilidad de la rendición de cuentas política ocasiona muchos riesgos para la integridad en la administración pública y ha generado falta de confianza en los votantes respecto de los resultados electorales. Involucrar al Instituto Electoral en el sistema anticorrupción podría ayudar a fomentar la coherencia entre la misión de los diferentes actores del sistema de integridad pública.
- **Secretaría de Educación.** La Secretaría podría intervenir en la elaboración de campañas sobre la concientización de la corrupción e incluir módulos anticorrupción en los planes de estudios (en el Capítulo 5 se proporcionan más detalles).

Al incluir a estos actores adicionales según se requiera en las reuniones de la Secretaría Ejecutiva, la coordinación de los actores en materia de integridad mejoraría en gran medida en toda la administración. Este enfoque participativo ayudaría también a que las diferentes instituciones se identifiquen con él en un nivel técnico.

1.2.3. Podrían establecerse dos subcomisiones técnicas de la Comisión Ejecutiva, orientadas a la prevención, y a la detección y sanción para fortalecer el impacto del Sistema Anticorrupción local

Al reunir a los diferentes actores en materia de integridad en el Comité Coordinador se aprovechan los conocimientos expertos diversos de cada actor al formular políticas o estrategias. Por ejemplo, crear un intercambio de experiencia entre las áreas de prevención y detección contribuye a ajustar las medidas preventivas con base en informes de denuncias e investigaciones. Esto mejoraría la coherencia entre las políticas y se mitigaría el riesgo de brechas o superposiciones.

Hay riesgo de choques entre los debates de alto nivel del Comité Coordinador y los niveles técnicos de las instituciones miembros del sistema anticorrupción. A menudo las estrategias anticorrupción no rinden los resultados deseados debido al excesivo enfoque en reformas legislativas y normativas, y muy poco énfasis en el seguimiento. La

tendencia es favorecer casos de persecución de alto nivel con gran atractivo político y no reformas estructurales dirigidas a la raíz de la corrupción. Los objetivos excesivamente ambiciosos en un contexto de limitadas capacidades institucionales favorecen soluciones tecnocráticas que no reconocen el problema de intereses creados de naturaleza política o económica (Hussmann, 2007^[4]).

Para eludir estos riesgos, la Ciudad de México podría crear dos grupos consultivos de trabajo sobre prevención y aplicación dentro de la Comisión Ejecutiva que se reunirían con periodicidad. Esto aprovecharía el conocimiento disponible de cada institución miembro y se garantizarían análisis más profundos y decisiones más focalizadas. La prevención y la aplicación se superponen, pero esta división se justifica en el nivel técnico, pues involucra a diferentes entidades gubernamentales o a diferentes direcciones dentro de las entidades. Entre los miembros de estos grupos de trabajo habría personal de nivel técnico de los miembros del Comité Coordinador, entre ellos, integrantes de la sociedad civil. Cada integrante del Comité Coordinador deberá nombrar a un delegado técnico con responsabilidad de coordinar internamente quién de la entidad deberá asistir a la reunión de las dos subcomisiones. Los delegados técnicos estarían también a cargo de informar a su respectivo jefe de unidad con el fin de prepararlo para las reuniones de alto nivel del Comité Coordinador. También serían responsables del seguimiento por parte de su organismo de las decisiones tomadas por el comité. Los actores adicionales propuestos para formar parte del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México (SAC-CDMX) podrían también ser invitados a participar en los grupos de trabajo (OCDE, 2017^[5]).

Los grupos técnicos de trabajo podrían reunirse para elaborar una propuesta detallada para el plan de trabajo anual, consultar sobre las propuestas de política pública, monitorear y analizar los retos de aplicación, y plantear ajustes. Además, podrían realizar aportaciones valiosas a la etapa de evaluación del plan de trabajo anual e idear estrategias para fortalecer la integridad. De esta forma se contaría con planes anticorrupción más focalizados y se fomentaría más la implementación de las políticas. Este enfoque participativo también ayudaría a que los miembros se sintieran identificados en un nivel más técnico (OCDE, 2017^[6]). La Secretaría Técnica podría coordinar las actividades entre los dos grupos técnicos de trabajo mediante sesiones informativas periódicas.

1.2.4. Crear un punto de contacto especial para el sistema anticorrupción en las entidades gubernamentales facilitaría la implementación de las políticas públicas.

Con la creación de nuevos órganos y la institucionalización de mecanismos formales de coordinación vertical y horizontal, el SAC-CDMX establece el marco para un sistema de integridad pública más coherente y resiliente. Sin embargo, para efectuar el cambio, será necesario que todos los integrantes del sistema anticorrupción participen activamente y pongan en práctica las actividades acordadas. De acuerdo con la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (Artículo 31) y la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, la Comisión Ejecutiva es responsable de hacer recomendaciones no vinculantes a las instituciones, con base en su informe anual, así como de monitorear la adopción de estas recomendaciones.

El establecimiento de expectativas claras para los niveles más altos de política y gestión demostrará que hay compromiso en el nivel alto de mejorar la integridad pública y reducir la corrupción. La Ciudad de México podría involucrar con mayor fuerza al nivel gerencial de cada entidad para asegurar la aplicación de las políticas y actividades decididas por el Comité Coordinador mediante el establecimiento de responsabilidades

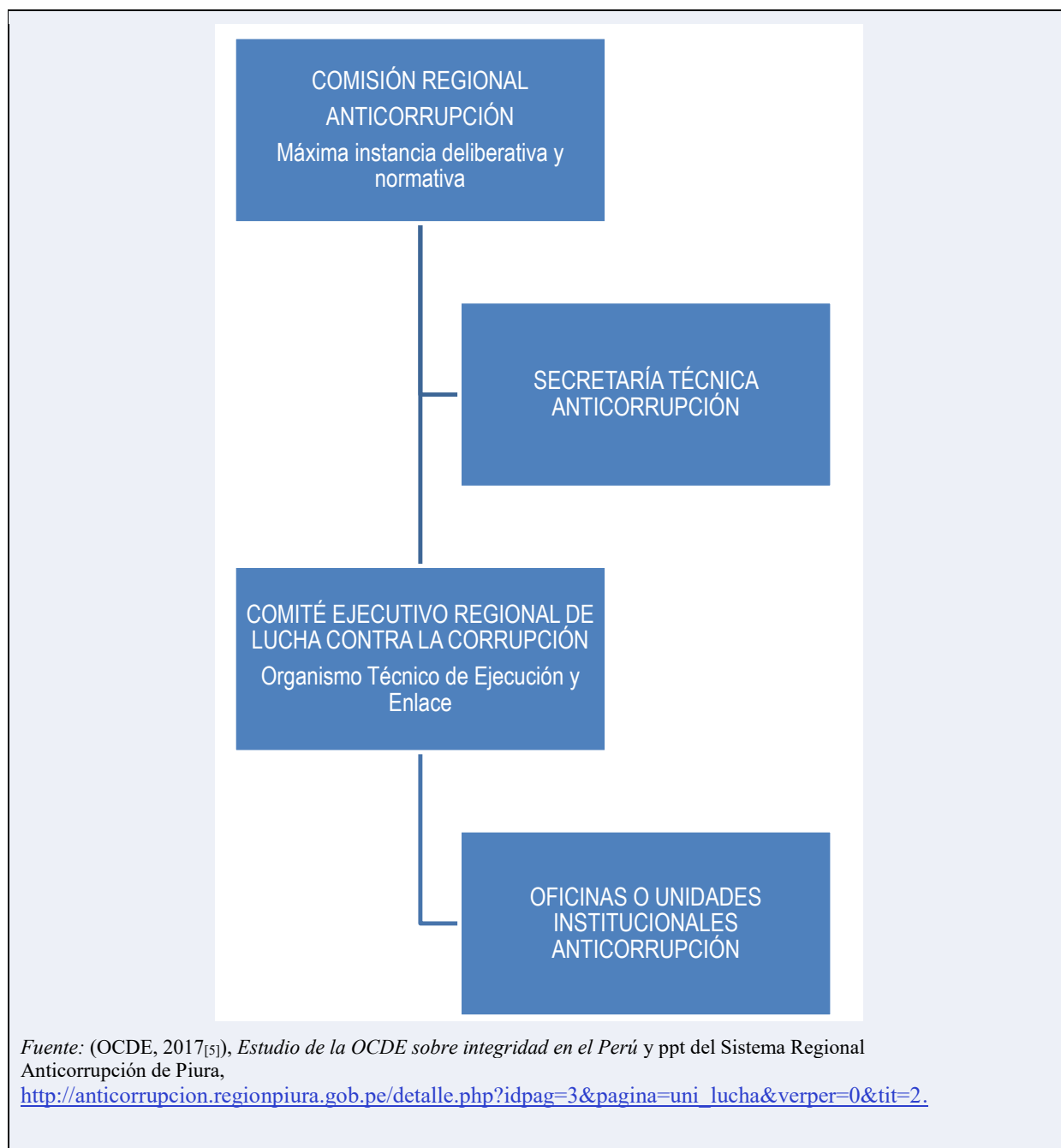
claras para las entidades gubernamentales, así como al esclarecer su función respecto de la participación en el sistema anticorrupción. Para lograrlo, la OCDE recomienda que se cree una unidad en cada entidad a cargo de la implementación del sistema de integridad pública. A esta unidad se le asignaría la tarea de coordinación con la Secretaría Ejecutiva del sistema anticorrupción, informar sobre los avances y comunicar las dificultades en su implementación. Por ejemplo, en la región de Piura, en Perú, todas las entidades públicas tienen que crear una Unidad Anticorrupción encargada de cumplir con los objetivos, planes y actividades descritos por la Comisión Regional Anticorrupción de Piura (Recuadro 1.3). Esta unidad podría también asumir la función del delegado técnico que participa en los grupos técnicos de trabajo propuestos (OCDE, 2017^[7]).

Recuadro 1.3. Comisión Regional Anticorrupción de Piura (Perú)

Las comisiones regionales anticorrupción (CRA) se crearon en Perú por medio de la Ley núm. 29976, que también estableció la Comisión Alto Nivel de Anticorrupción (CAN), órgano que promueve la coordinación horizontal y garantiza la coherencia del marco de política anticorrupción en Perú.

Una de las tareas de las CRA es elaborar un plan regional anticorrupción, el cual, por consiguiente, puede reflejar los problemas y retos específicos de la región. Sin embargo, hasta ahora, solo seis regiones han elaborado un plan de este tipo (San Martín, Pasco, Amazonas, Cusco, Piura y Huancavelica), y no se sabe con claridad cuánto de estos planes se han puesto en práctica.

Piura, una de las regiones de Perú, conformó su comisión regional anticorrupción (Comisión Piura) mediante la Ordenanza Regional núm. 263 de 2013, la cual reúne a representantes de los poderes Ejecutivo y Judicial, así como de los municipios, el sector privado y las asociaciones profesionales. La Comisión de Piura tiene el apoyo de un Comité Ejecutivo responsable de poner en marcha las políticas identificadas por la Comisión. La coordinación entre esta y el Comité Ejecutivo corre a cargo de la Secretaría Técnica de la Comisión. Por último, la gobernanza del sistema se completa con las unidades anticorrupción de cada entidad pública. Algunas de sus tareas, entre otras responsabilidades, son poner en práctica las políticas aprobadas por la Comisión; brindar apoyo al garantizar el cumplimiento del Código de Ética para el sector público; coordinar la elaboración y aprobación de los planes anticorrupción de la entidad; preparar un informe sobre las actividades anticorrupción, y presentarlo durante las audiencias públicas.



1.2.5. Para garantizar la implementación del Sistema Anticorrupción en el ámbito local, la Secretaría Ejecutiva podría brindar apoyo para la implementación a las demarcaciones territoriales (alcaldías) y garantizar así un mecanismo de retroalimentación.

La corrupción es un problema en muchos niveles que interesa a todos los órdenes de gobierno. En México, las competencias de nueve de los 10 procedimientos percibidos como los más corruptos se distribuyen entre los múltiples órdenes de gobierno o son responsabilidad de los municipios (Cuadro 1.2). En los niveles subnacionales tienden a ser más comunes las oportunidades para ciertos tipos de corrupción. En la Ciudad de

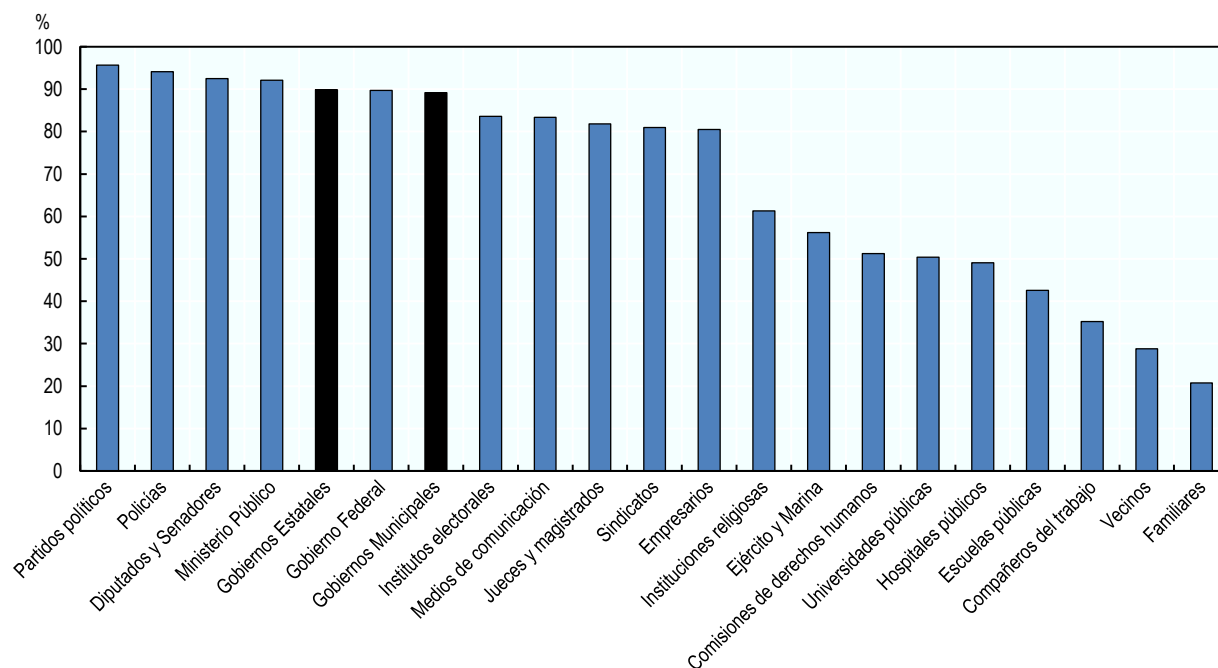
México, 89% de los ciudadanos encuestados piensa que la corrupción es frecuente o muy frecuente en el gobierno estatal y municipal (Gráfica 1.3).

Cuadro 1.2. Procedimientos administrativos/trámites que se perciben como más susceptibles a la corrupción en México

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

Fuente: IMCO con datos de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2015. Adaptado de http://imco.org.mx/indices/documentos/2015_IHE_Presentacion.pdf.

Gráfica 1.3. Porcentaje de encuestados que creen que la corrupción es “muy frecuente o frecuente” en la Ciudad de México, según la institución o el sector, 2015



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

Durante la misión de investigación de la OCDE realizada en la Ciudad de México, se observó que los representantes de las delegaciones parecían conocer poco las reformas de anticorrupción y, en general, no “aterrizaban” con éxito las políticas de integridad en el nivel local. Al incluir a las delegaciones en el Comité Coordinador como miembros sin derecho a voto, la Ciudad de México podría ayudar a cerrar esta brecha de información. Se alentó a las delegaciones a contribuir al trabajo del SAC-CDMX, de acuerdo con el Artículo 10 de la Ley del SAC-CDMX, que establece que los titulares de las delegaciones² serán invitados permanentes de las sesiones del Comité Coordinador, solo con derecho a voz.

Además, la Secretaría Ejecutiva podría apoyar a las delegaciones para crear competencias y los conocimientos expertos requeridos para aplicar el sistema anticorrupción en el ámbito municipal. La Secretaría Ejecutiva llevaría a cabo una evaluación preliminar de las políticas y estrategias de integridad existentes entre las delegaciones. Con base en esta información, capacidad, financiamiento y políticas, se identificarían las brechas y se diseñarían los mecanismos adecuados para la participación de las delegaciones. Podría formarse un grupo de trabajo entre las delegaciones para elaborar competencias de implementación y crear un canal de comunicación con el fin de intercambiar buenas prácticas. El secretario técnico podría convocar a estas reuniones y brindar sus conocimientos técnicos respecto de las dificultades de aplicación. Debido al número limitado de delegaciones y al tamaño de la Ciudad de México en comparación con otros estados, estas reuniones periódicas no deben representar una dificultad organizacional.

1.2.6. La Ciudad de México tendrá que asignar recursos financieros y humanos adecuados para la implementación y operación del Sistema Anticorrupción local para garantizar su eficacia.

El compromiso de alto nivel con la nueva estructura se reflejará en los recursos financieros y humanos dedicados al SAC-CDMX. Es fundamental contar con un financiamiento adecuado y confiable para realizar el mandato. El establecimiento del SAC-CDMX creará nuevas instituciones y nuevas herramientas, y exigirá también recursos adicionales de las instituciones ya en operación. Asimismo, la Secretaría Ejecutiva necesitará recursos adecuados para garantizar su independencia y reducir al mínimo el riesgo de sufrir influencias indebidas.

Si bien la mayor coordinación prevista por el sistema creará sinergias, la reforma exigirá recursos financieros adicionales, como los siguientes:

- nuevas instituciones, como el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México y la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción;
- nuevas actividades horizontales, como la Plataforma Digital;
- incremento del personal y las actividades dentro de instituciones ya en operación, y
- fortalecimiento de los mecanismos de coordinación con los municipios y el ámbito federal.

De acuerdo con la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (Artículo 26) y la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México (Artículo 29), la Secretaría Ejecutiva depende de activos del gobierno, recursos anuales del presupuesto estatal y bienes transferidos con cualquier otro concepto. No queda claro cómo se distribuyen los recursos entre las actividades del plan de acción y la dotación de personal y operación de la Secretaría Ejecutiva y la Comisión. No está claro de qué manera se presupuestan los

honorarios de los participantes en el Comité de Participación Ciudadana (contratos de prestación de servicios por honorarios), el salario del personal de la Secretaría Técnica ni las actividades del Comité Coordinador. Por ejemplo, en el nivel nacional, los cinco miembros del Comité de Participación Ciudadana recibirán un salario mensual aproximado de MNX 100 000 (EUR 4 986). De ser así, solo los salarios del Comité de Participación Ciudadana ascenderían a MNX 6 000 000 (EUR 299 176), cantidad no prevista en el presupuesto (Molina, 2017^[8]).

En julio de 2016, el Consejo Interinstitucional Preparatorio para la Implementación del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México (COIPISA) calculó un costo total de MNX 131 millones (cerca de EUR 5.6 millones) del Sistema Anticorrupción local para 2017 (Proceso, 2016^[9]). De igual manera, en el ámbito nacional, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados estimó que la infraestructura del Sistema Nacional Anticorrupción en todo el país costaría alrededor de MNX 1.5 mil millones (cerca de EUR 65 millones) (García, 2016^[10]). El presupuesto de la Ciudad de México para 2017 no contempló ninguna partida para crear el Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, aunque las leyes secundarias del Sistema se promulgaron el 1 de septiembre de 2017. No obstante, para 2018, el Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México (PECDMX)³ otorgó MNX 287 millones (equivalente más o menos a EUR 12.3 millones) para implementar el Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, de los cuales MNX 39 millones se otorgaron a la Secretaría de Gobierno (Artículo 16, PECDMX), MNX 100 millones a la Contraloría General (Artículo 17, PECDMX), MNX 48 millones a la Procuraduría General de Justicia (Artículo 18, PECDMX) y MNX 100 millones al Tribunal de Justicia Administrativa (Artículo 19). En todos los casos, los recursos se asignaron para que dichas dependencias lleven a cabo acciones de implementación del SAC-CDMX desde el ámbito de sus competencias. Será necesario evaluar las necesidades financieras para los próximos años y garantizar la continuación de los fondos para el sistema a fin de facilitar su funcionamiento.

1.3. Gestionar el riesgo de influencia indebida de nombramientos

1.3.1. Para blindar el nombramiento y retiro del secretario técnico de influencia indebida, la Ciudad de México podría requerir que el Órgano Rector del Sistema Anticorrupción local tenga la facultad de nombrar y destituir al secretario.

El secretario técnico, a la cabeza de la Secretaría Ejecutiva y en su calidad de secretario del Comité Coordinador, es responsable de ejecutar y dar seguimiento a las decisiones del Comité Coordinador. Además, el secretario técnico prepara las reuniones del Comité Coordinador en el nivel técnico. Por el carácter delicado de las políticas de integridad y su alta importancia política, es posible que el secretario técnico tenga que proporcionar el conocimiento experto para tomar y ejecutar las decisiones que afectarán a poderosos intereses creados (OCDE, 2017^[7]).

Además del riesgo de interferencia política, la experiencia internacional muestra que las políticas de integridad, en especial las que constituyen medidas preventivas, requieren coherencia y continuidad durante más tiempo para desarrollarse y ejercer efecto. Sin duda, regular con claridad el cargo y protegerlo de la destitución arbitraria y de fluctuaciones políticas de corto plazo garantiza la continuidad (OCDE, 2017^[6]). En el contexto del SAC-CDMX, dicha continuidad reviste una importancia particular. Como la

presidencia del Comité Coordinador se rota cada año entre los miembros del Comité de Participación Ciudadana, es difícil asegurar la continuidad.

De conformidad con la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México (Artículo 33), el secretario técnico será nombrado por el Poder Legislativo de la Ciudad de México, a propuesta de la Comisión de Transparencia y Combate a la Corrupción y la Comisión de Rendición de Cuentas y Vigilancia de la Auditoría Superior de la Ciudad de México, por el voto favorable de la mayoría simple de los miembros presentes del pleno. De igual forma, el Congreso puede destituirlo. Este proceso de nombramiento y destitución no refleja el proceso del ámbito federal y, así, podría impugnarse ante los tribunales. Es fundamental que el procedimiento se examine por razones técnicas. Dar al Congreso la facultad que nombre y destituya al Secretario Técnico convierte al nombramiento en un proceso político vulnerable a intereses creados en este campo. Esto se agrava porque los criterios requeridos para el cargo establecidos por ley no especifican que el candidato no puede estar afiliado a un partido político, como se ha hecho en el ámbito federal.

El Órgano Rector de la Secretaría Ejecutiva, que representa a todos los miembros del Sistema Anticorrupción, estaría más capacitado para elegir a un secretario técnico, con base en sus conocimientos y experiencia técnicos. Por la sólida función que el sistema anticorrupción ha otorgado a la sociedad civil por medio del Comité de Participación Ciudadana, el Comité debería asumir el liderazgo en el procedimiento de nombramiento y destitución.

La Ciudad de México podría considerar reformas legales para dar al Comité de Participación Ciudadana la facultad de presentar al Órgano Rector a tres candidatos al puesto para efectos de ratificación. Así se protegería al nombramiento y la destitución de intereses políticos indebidos. Además, seguiría el modelo nacional, que ordena al Órgano Rector nombrar y destituir al secretario técnico. Por otra parte, podrían incluirse criterios de no afiliación a un partido político como salvaguarda contra interferencias políticas

1.4. Mejorar la rendición de cuentas mediante un enfoque de la sociedad en su conjunto

1.4.1. La Comisión de Selección de Participación Ciudadana y los integrantes del Comité de Participación Ciudadana deberán nombrarse conforme a criterios claros y transparentes, y rendir cuentas ante las mismas normas de integridad que los servidores públicos.

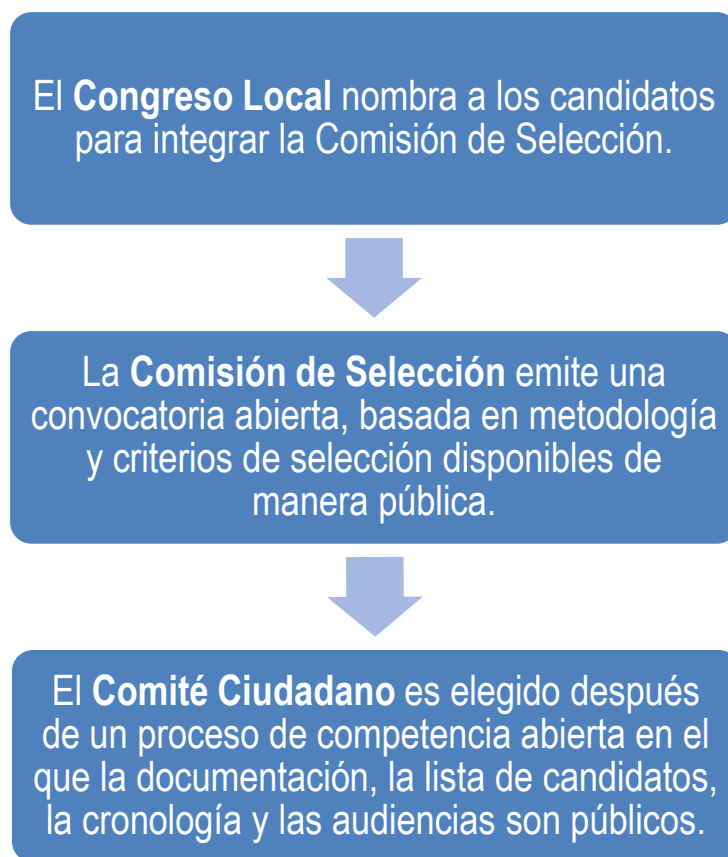
El Artículo 63 de la Constitución de la Ciudad de México crea la Comisión de Participación Ciudadana, compuesta de cinco personas independientes del gobierno de la Ciudad de México y reconocidas por sus conocimientos expertos y su compromiso con la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción. La Ley del Sistema Anticorrupción refleja la estructura estipulada por la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

La Constitución y la Ley del Sistema Anticorrupción confieren a la sociedad civil una función de liderazgo en la supervisión de la implementación del sistema anticorrupción. Un representante del Comité de Participación Ciudadana preside el Comité Coordinador y el Órgano Rector del Sistema. El Comité de Participación Ciudadana también forma parte de la Comisión Ejecutiva, la cual debe generar un informe anual de actividades y avances de las iniciativas de anticorrupción.

El modelo institucional acata los principios de la Recomendación de la OCDE (OCDE, 2017^[3]) de involucrar a toda la sociedad en la creación de un sistema de integridad pública, así como de actualizar e invitar a los actores con regularidad a su operación. Sin embargo, como lo destaca un importante centro de investigación de México (Fundar), uno de los principales retos para poner en marcha el Sistema Anticorrupción local es la configuración del Comité de Participación Ciudadana, que deberá incluir mecanismos sustanciales que garanticen que los ciudadanos en efecto sean representantes de los sistemas locales (Animal Político, 2017^[11]).

Los integrantes del Comité de Participación Ciudadana son seleccionados por una Comisión de Selección Ciudadana, formada por miembros de la sociedad civil especializados en las áreas de anticorrupción, rendición de cuentas y auditoría, así como por representantes de instituciones de educación superior, elegidos por el Congreso (de conformidad con el Artículo 18 de la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México) (Gráfica 1.4).

Gráfica 1.4. Proceso de selección del Comité de Participación Ciudadana



El Congreso desempeña una función decisiva en la selección final de los miembros del Comité de Participación Ciudadana porque elige a los miembros de la Comisión de Selección Ciudadana. Por consiguiente, dicha selección se debe realizar de acuerdo con criterios transparentes que garanticen el carácter incluyente del procedimiento. La Ciudad de México podría establecer algunos criterios básicos para la selección de la Comisión de Participación Ciudadana a fin de contrarrestar la percepción de influencia indebida. Por

ejemplo, en Nuevo León, la Ley sobre el Sistema Anticorrupción establece claramente el proceso. En ese caso estipula que la sociedad civil proponga a los candidatos, cuyas competencias evalúa la Comisión Anticorrupción del Congreso y selecciona tres candidatos para proponer al Congreso, quien tiene la votación final. Además, la ley establece los criterios que cada candidato debe cumplir. La Ciudad de México podría considerar una enmienda similar en la ley. El Congreso podría considerar también proporcionar información adicional sobre las razones y la forma en la que se seleccionaron los miembros de la Comisión de Selección (metodologías, documentos, lista de candidatos, planificación o audiencias). Un portal en Internet instalado al efecto incrementa la conciencia y participación de los ciudadanos, y también el escrutinio del proceso de selección encabezado por el Poder Legislativo.

De hecho, la Asamblea Legislativa, a través del Acuerdo de las Comisiones Unidas de Transparencia y Combate a la Corrupción, y de Rendición de Cuentas y de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Ciudad de México, ha publicado la convocatoria de candidatos para el Comité de Selección. Entre los requisitos de elegibilidad están ser ciudadano mexicano, ejercer plenamente sus derechos políticos y civiles, ser residente de la Ciudad de México, tener buena reputación y no haber sido condenado por fraude, falsificación, abuso de confianza y delitos similares que perjudiquen gravemente su reputación en el sentido público, estar en posesión de credencial para votar con foto, no haber ocupado el cargo de secretario de Estado, procurador general de la República, senador, miembro del Legislativo federal o local, gobernador de un estado o jefe de la Ciudad de México, y haber contribuido en materia de fiscalización, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción.

La convocatoria y los documentos sobre la integración del Sistema Anticorrupción se han puesto a disposición del público en Internet (<http://infodf.org.mx/anticorrupcion/index.html>). La Ciudad de México dio un paso importante para asegurar la transparencia del proceso. Estos criterios podrían incluirse en la ley para garantizar su aplicación sistemática.

De igual forma, la Comisión de Selección podría considerar ofrecer información adicional sobre todos los candidatos para el Comité de Participación Ciudadana, como la siguiente:

- metodología para evaluar a los candidatos;
- lista de candidatos;
- documentación presentada por los candidatos;
- cronología de las audiencias y
- plazo para tomar una decisión y justificar la decisión final.

Además, los miembros del Comité de Participación Ciudadana podrán adherirse a las mismas normas de integridad de todo servidor público, presentar las tres declaraciones obligatorias y revelar cualquier conflicto de intereses, real o posible. Estas declaraciones pueden hacerse públicas en la Plataforma Digital.

1.4.2. Invitar a miembros del sector privado a las reuniones del Comité de Participación Ciudadana ayudaría a garantizar un sistema de integridad pública más incluyente, basado en los intereses de la sociedad en su conjunto.

El sistema anticorrupción se propone involucrar a la sociedad civil en el sistema de integridad pública. Un enfoque incluyente puede mejorar la formulación y el efecto de las

políticas de integridad, pues se beneficiarían de la diversidad de conocimientos expertos de más actores. De manera similar, puede ayudar a generar conciencia en la sociedad sobre los beneficios de la integridad pública, los cuales podrían añadirse a la educación cívica sobre el tema de integridad pública en las escuelas (véase el Capítulo 5, sobre educación y sociedad en su conjunto).

Si bien esta participación representa un paso positivo, el sistema anticorrupción, tanto en el ámbito nacional como en el de la Ciudad de México, no involucra al sector privado, excluyéndolo así de un grupo central de actores. A menudo la corrupción se presenta en la intersección entre interacciones públicas y privadas, así como entre los propios actores del sector privado. La exclusión del sector privado puede significar que los sistemas no atiendan un gran porcentaje de actos de corrupción en México. Aun si los consideran, la falta de identificación podría poner en riesgo su puesta en práctica (OCDE, 2017^[3]).

Por tanto, el Comité de Participación Ciudadana podría invitar a representantes del sector privado a sus reuniones, y consultarlos con periodicidad respecto de aspectos técnicos. La implementación de iniciativas que conciernen al sector privado tendría que incluir también a miembros de la sociedad civil que funjan como socios. Esto generaría una mayor conciencia y fomentaría la identificación por parte del sector privado. En Colombia y en Perú (Recuadro 1.4), se invita a múltiples actores para asegurar que se adopte un enfoque de la sociedad en su conjunto (instituciones religiosas, medios de comunicación y sindicatos) para combatir la corrupción.

Recuadro 1.4. Actores gubernamentales y no gubernamentales en las Comisiones Nacionales Anticorrupción: Colombia y Perú

Colombia

El Estatuto Anticorrupción estableció la Comisión Nacional para la Moralización (CNM), mecanismo de alto nivel para coordinar estrategias dirigidas a prevenir y combatir la corrupción. La CNM es un órgano multipartita compuesto por el presidente de la República, el procurador general, el fiscal general, el contralor general, el auditor general, el presidente del Congreso y el presidente de la Corte Suprema de Justicia, entre otros. La Comisión Nacional de Moralización es responsable del intercambio de información y datos entre los órganos mencionados en materia de lucha contra la corrupción; y establece también los indicadores obligatorios para evaluar la transparencia en la administración pública. Adopta una estrategia anual que promueve la moralidad y los demás principios que deben regir la administración pública, por ejemplo, talleres, seminarios y actos pedagógicos sobre temas como ética y moralidad pública, así como deberes y responsabilidades de los funcionarios públicos.

El mismo Estatuto Anticorrupción de 2011 creó la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción (CNCLCC). Esto representa a los ciudadanos colombianos con miras a evaluar y mejorar las políticas para promover la conducta ética y frenar la corrupción en los sectores público y privado. La comisión está integrada por representantes de una amplia gama de sectores, como asociaciones empresariales, ONG dedicadas a la lucha contra la corrupción, universidades, medios de comunicación, representantes de auditoría social, el Consejo Nacional de Planeación, organizaciones sindicales y la Confederación Colombiana de Libertad Religiosa de Conciencia y Culto. La CNCLCC emite un informe anual sobre la evaluación de la política de anticorrupción y fomenta códigos de conducta para el

sector privado, en especial para prevenir el conflicto de intereses. Vigila estrechamente las medidas adoptadas en el Estatuto Anticorrupción para mejorar la gestión pública, así como la contratación pública, la política antiburocracia, la democratización de la administración pública, el acceso a la información pública y servicios ciudadanos, así como la participación activa de los medios sociales en la denuncia de actos de corrupción.

Perú

La Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) de Perú se estableció por la Ley núm. 29976 y su reglamento en el decreto núm. 089-2013-PCM, que también describe el mandato y las responsabilidades de la CAN. Las principales actividades de la Comisión consisten en articular esfuerzos, coordinar acciones de múltiples entidades y proponer políticas de corto, mediano y largo plazos dirigidas a prevenir y frenar la corrupción en el país.

Al igual que ocurre en Colombia, la CAN está integrada por instituciones públicas y privadas, y por la sociedad civil, y coordina esfuerzos y acciones en materia de anticorrupción. Entre los actores no gubernamentales se encuentran representantes de entidades empresariales privadas, organizaciones sindicales, universidades, medios de comunicación e instituciones religiosas. Al reunir con regularidad a diversos actores se busca fomentar la coordinación horizontal y garantizar la coherencia del modelo de política de anticorrupción, y contribuye a proteger a la CAN de influencia indebida de intereses particulares.

Cuadro 1.3. Composición de la CAN

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

Fuente: <https://plataformaanticorrupcion.pe/iniciativas/comision-de-alto-nivel-anticorrupcion/>.

Fuentes: (OCDE, 2017^[6]), *Estudio de la OCDE sobre integridad en Colombia*; (OCDE, 2017^[11]), *Estudio de la OCDE sobre integridad en México*; (OCDE, 2017^[5]), *Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú*, OECD Publishing, París.

Propuestas de acción

El Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México representa un firme avance hacia el desarrollo de un sistema de integridad coherente e integral. Sin embargo, persisten retos en el proceso de implementación y en la operación posterior del sistema. Por consiguiente, la OCDE recomienda que la Ciudad de México considere emprender las siguientes acciones:

Crear responsabilidades claras y coordinar las entidades del sector público en el marco del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México.

- La Ciudad de México debería evaluar con cuidado la inclusión del Consejo de Evaluación y el Órgano de Control del Congreso en el diseño actual del Comité Coordinador, garantizando su independencia y teniendo en cuenta la experiencia de estas instituciones.
- El Comité Coordinador podría ampliar su membresía e invitar con regularidad a otros actores clave.
- Podrían establecerse dos subcomisiones técnicas de la Comisión Ejecutiva, orientadas a la prevención, y a la detección y sanción para fortalecer el impacto del Sistema Anticorrupción local.
- Crear un punto de contacto especial para el sistema anticorrupción en las entidades gubernamentales facilitaría la implementación de las políticas públicas.
- Para garantizar la implementación del Sistema Anticorrupción en el ámbito local, la Secretaría Ejecutiva podría brindar apoyo para la implementación a las demarcaciones territoriales (alcaldías) y garantizar así un mecanismo de retroalimentación.
- La Ciudad de México tendrá que asignar recursos financieros y humanos adecuados para la implementación y operación del Sistema Anticorrupción local y garantizar su eficacia.

Gestionar el riesgo de influencia indebida de nombramientos.

- Para blindar el nombramiento y retiro del secretario técnico de influencia indebida, la Ciudad de México podría requerir que el Órgano Rector del Sistema Anticorrupción local tenga la facultad de nombrar y destituir al secretario.

Mejorar la rendición de cuentas mediante un enfoque de la sociedad en su conjunto.

- La Comisión de Selección de Participación Ciudadana y los integrantes del Comité de Participación Ciudadana deberán nombrarse conforme a criterios claros y transparentes, y rendir cuentas ante las mismas normas de integridad que los servidores públicos.
- Invitar a miembros del sector privado a las reuniones del Comité de Participación Ciudadana ayudaría a garantizar un sistema de integridad pública más incluyente, basado en los intereses de la sociedad en su conjunto.

Notas

¹ La Constitución Política de la CDMX, en su Artículo 29, apartado E, numeral 6, establece que el Congreso de la Ciudad de México contará con una contraloría interna que ejercerá sus funciones en el marco del Sistema Anticorrupción nacional y local. La persona titular de la contraloría interna será nombrada por las dos terceras partes de las y los integrantes del Congreso de entre una terna propuesta por el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Anticorrupción. En caso de que el Congreso de la Ciudad de México rechace la totalidad de la terna propuesta, el Comité someterá una nueva en los treinta días siguientes. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que, dentro de dicha terna, sea designada por insaculación de entre las y los integrantes de esta segunda terna. Al momento en el que se escribe el presente Estudio no se ha emitido mayor regulación o normatividad respecto de las funciones y esquemas de coordinación del Órgano de Control del Congreso.

² Como consecuencia de la nueva Constitución de la CDMX, promulgada el 5 de febrero de 2017 con entrada en vigor el 17 de septiembre de 2018, la CDMX deja de ser Distrito Federal y se convierte en una entidad federativa, y las delegaciones cambian su denominación y pasarán a ser alcaldías

³ El Presupuesto de egresos de la CDMX se consultó el 17 de abril de 2018 en la siguiente dirección electrónica:
https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/97e4e819c6cf113706e3340105929a52.pdf

Referencias

- Animal Político (2017), *Sistemas Anticorrupción estatales, con participación ciudadana a medias y sin transparencia*, [11]
<https://www.animalpolitico.com/2017/07/anticorrupcion-estatales-fundar/>.
- García, C. (2016), “Sistema Anticorrupción costará 1,506 mdp al erario”, *El Universal*, [10]
<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2016/09/19/sistema-anticorrupcion-costara-1506-mdp-al-erario> (consultado el 4 de diciembre de 2018).
- Hechler, H. and M. Peñailillo (2009), “Institutional arrangements for corruption prevention: Considerations for the implementation of the United Nations convention against corruption article 6”, *U4 Issue 4*, [2]
<http://www.u4.no/publications/institutional-arrangements-for-corruption-prevention-considerations-for-the-implementation-of-the-united-nations-convention-against-corruption-article-6/>.
- Hussmann, K. (2007), “Anti-corruption policy making in practice: What can be learned for implementing Article 5 of UNCAC?”, *U4 report 2*, [4]
<http://www.u4.no/publications/anti-corruption-policy-making-in-practice-what-can-be-learned-for-implementing-article-5-of-uncac>.
- Molina, H. (2017), “Queda conformado el Comité Anticorrupción”, *El Economista*, [8]
<https://www.pressreader.com/mexico/el-economista-m%C3%A9xico/20170131/281582355356267>.
- 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, París, [6]
<https://doi.org/10.1787/9789264278646-es>.
- OCDE (2017), *Estudio de la OCDE sobre Integridad en el Estado de Coahuila, México: Recuperando la confianza a través de un sistema de integridad*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París, [7]
<https://doi.org/10.1787/9789264283114-es>.
- 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, París, [5]
<https://doi.org/10.1787/9789264271470-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, París, [1]
<https://doi.org/10.1787/9789264280687-es>.
- OCDE (2017), *Recomendación del Consejo de La OCDE sobre Integridad Pública*, [3]
<http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>.
- Proceso (2016), *Sistema Anticorrupción en la CDMX costaría al menos 131 mdp*, [9]
<http://www.proceso.com.mx/447513/sistema-anticorrupcion-en-la-capital-costaria-al-menos-131-mdp>.

Capítulo 2. Diseñar un enfoque estratégico de integridad pública en la Ciudad de México

En este capítulo se evalúa el marco actual de monitoreo y evaluación de las políticas de integridad de la Ciudad de México. Se aporta una panorámica de la forma en que el recién establecido Sistema Anticorrupción local puede formular un marco de monitoreo y evaluación. La evidencia generada con las actividades de este tipo permite valorar el desempeño y los avances del sistema anticorrupción. Con estos datos se obtiene información útil para fortalecer el sistema.

2.1. Introducción

La fijación de objetivos y prioridades estratégicos para el sistema de integridad pública, basados en evidencia y dirigidos a mitigar los riesgos en materia de integridad pública, facilita el desarrollo de un enfoque estratégico para fortalecerla (OCDE, 2017^[1]). Un enfoque de esta naturaleza cambia el énfasis en políticas de integridad ad hoc a un enfoque conductual basado en riesgos mejor equipado para adaptar el contexto a la realidad.

La sostenibilidad de las políticas de integridad más allá de los periodos gubernamentales no siempre es segura. Puede verse limitada por intereses creados, falta de planificación y coordinación estratégicas, ausencia de mecanismos institucionales, insuficiencia de recursos financieros y humanos, y deficiencia en los procesos de gestión de riesgos, todo lo cual diluye en gran medida el efecto que ejerzan las políticas de integridad. Además, a menudo los sistemas de integridad carecen de mecanismos de monitoreo y evaluación para medir los resultados de sus políticas en el tiempo.

Hasta ahora, la Ciudad de México no cuenta con una estrategia explícita de integridad, ni sus políticas de integridad basadas en un enfoque estratégico hacia la integridad parten de indicadores y datos. Sin embargo, una de las áreas prioritarias de acción del Programa General de Desarrollo 2013-2018 consta de eficacia, rendición de cuentas y combate a la corrupción. En este contexto, se identificaron seis áreas de oportunidad: 1) Mejora regulatoria y simplificación administrativa; 2) Planeación, evaluación y presupuesto basado en resultados; 3) Uso de las TIC; 4) Transparencia y rendición de cuentas; 5) Fortalecimiento de las finanzas públicas, y 6) Profesionalización del servicio público. Si bien incluir la anticorrupción como un pilar separado es una medida positiva, la Ciudad de México no ha diseñado un plan de acción que defina el escalonamiento de las medidas ni se definen con detalle las responsabilidades institucionales para instaurar la estrategia.

Al crear el Sistema Anticorrupción local (SAC-CDMX), la Ciudad de México estableció una sólida estructura institucional para fortalecer la integridad con mecanismos institucionales claros (véase el Capítulo 1). El mandato del Comité Coordinador del sistema de aprobar, formular, promover y evaluar las políticas de integridad es una oportunidad para que la Ciudad de México elabore un enfoque estratégico a la integridad fijando objetivos y prioridades estratégicos para el sistema, con base en información pertinente. Esto deberá reflejarse en el plan de acción anual conformado por el Comité Coordinador.

Muchas políticas y estrategias de integridad fracasan debido a una falta de comunicación entre quienes formulan las estrategias y quienes pondrán en práctica las acciones. Es necesario dar a las instituciones públicas encargadas de implementar medidas específicas y preventivas de anticorrupción un papel protagónico en la etapa de diseño, y después responsabilizarlas de los resultados de su aplicación. Esto significa que el liderazgo político del país solicite la participación activa de los funcionarios públicos del más alto nivel y les dé la responsabilidad de los avances (Hussmann, 2007^[2]).

En la Ciudad de México, los representantes de todas las entidades gubernamentales responsables de las políticas de integridad y la sociedad civil incluidos en el Comité Coordinador sientan las bases para una amplia coalición de apoyo de la estrategia. Esto puede reducir la vulnerabilidad del enfoque ante los cambios de liderazgo. Por medio de su función en el Comité Coordinador, las instituciones pueden participar activamente en la configuración de un enfoque estratégico a la integridad. Esto es una condición

indispensable para lograr la identificación con la estrategia y la posterior implementación de las medidas.

2.2. Diseñar un enfoque estratégico de integridad pública

2.2.1. El Comité Coordinador podría realizar un diagnóstico preliminar de las áreas prioritarias con la información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, así como otras evaluaciones expertas sobre corrupción.

El paso inicial para diseñar una estrategia de integridad pública coherente y completa es analizar la información relativa al grado y la naturaleza actuales del problema. Algunas preguntas características serían las siguientes: ¿Qué sectores resultan más afectados? ¿Qué tipo de daño causa la falta de integridad? ¿En qué entidades gubernamentales prevalece más la corrupción? Al utilizar una base amplia de conocimientos e información pueden desarrollarse una estrategia y el subsecuente plan de acción focalizados y prácticos, ayudar a formular políticas e instrumentos de políticas para abarcar las áreas prioritarias, y garantizar la priorización y escalonamiento correctos de las acciones. Esta base de información también garantizaría el monitoreo y la evaluación de la estrategia al crear una referencia respecto de la cual medir el avance. El diagnóstico puede incluir estudios y encuestas de opinión pública detallados, evaluaciones expertas de corrupción, debates de grupos de reflexión y evaluaciones sectoriales (Recuadro 2.1).

Recuadro 2.1. Diagnóstico del problema en Lituania

En Lituania se llevó a cabo un diagnóstico inicial antes de formular la estrategia anticorrupción. En el Capítulo II de la actual estrategia anticorrupción de Lituania se establece un diagnóstico preliminar del entorno lituano en la materia, que incluye una revisión de estudios sociológicos, un análisis del plan anticorrupción previo, resúmenes de los sectores propuestos con el mayor riesgo de corrupción y un estudio de factores políticos y legales. Lituania aplica una gama de estudios sociológicos y fácticos nacionales. Los datos son específicos por sector, como atención de la salud, el sistema judicial, la policía y los municipios (los sectores que aún se consideran los más corruptos). De manera activa se indaga sobre opiniones y datos de la comunidad empresarial sobre diferentes aspectos de la corrupción. Esto puede incluir el reporte de denuncias, experiencias de actos de corrupción, percepción de culpables, opiniones sobre los remedios más eficaces y si la corrupción va en aumento o viceversa.

Fuente: (Pyman, M. et al., 2017^[3]), “Countries curbing corruption: Research comparing 41 national anti-corruption strategies – Insights and guidance for leaders”, abril, Norton Rose Fulbright.

En México, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) recopiló un cúmulo de información sobre el grado de corrupción prevaleciente, medida por la percepción de los ciudadanos. Se incluye la percepción del sector y entidad gubernamental más corruptos, la frecuencia con que se pide soborno a los ciudadanos y por qué, así como un estimado del costo de la corrupción. Las encuestas al personal interno y datos, por ejemplo, sobre sanciones, costo de personal o rotación de personal, y enseñanzas de enfoques previos de políticas públicas, podrían aportar información adicional para elaborar un diagnóstico. La revisión y recomendaciones representarían también un

insumo esencial para el diagnóstico inicial. Al aprovechar esta base de conocimientos, el Comité Coordinador obtendría un análisis detallado de los puntos débiles y fuertes del enfoque actual y podría ayudar a realizar una evaluación sistemática del riesgo de corrupción. Por ejemplo, la información sobre una alta rotación de personal podría presentar un riesgo mayor de corrupción que tendría que tomarse en cuenta al diseñar las políticas públicas.

Esta evaluación de riesgos podría ayudar a guiar la meta general de las políticas y áreas prioritarias. Con base en el diagnóstico, el Comité Coordinador podría diseñar un enfoque estratégico de integridad que combine reformas de reforzamiento mutuo que en última instancia se conviertan en un programa exhaustivo. Este enfoque estratégico deberá definir con claridad qué efecto desea lograr el Comité Coordinador. Las declaraciones generales como, por ejemplo, en la lucha anticorrupción, deberán desglosarse lo más detalladamente posible en resultados claros y medibles, con el fin de facilitar el monitoreo y la evaluación de las políticas más adelante. Cuando sea posible, dichos resultados deberán reflejarse en objetivos de políticas para todo el sistema anticorrupción y las entidades gubernamentales. Sobre esta base, el Comité Coordinador podría desarrollar el plan de trabajo anual con responsabilidades asignadas por cada objetivo de políticas identificado.

2.2.2. El Plan de Acción debería reflejarse en un plan de integridad específico para cada entidad gubernamental incluido en su Programa Operativo Anual.

El elemento fundamental para el éxito del SAC-CDMX es garantizar que el diseño y el propósito de las políticas de integridad se definan con claridad y se implementen en el ámbito administrativo. Si bien las políticas generales las formula el Comité Coordinador, las políticas, medidas y lineamientos organizacionales requerirán el compromiso de cada entidad gubernamental. Para cumplir con este compromiso, será necesario manifestar con claridad las responsabilidades en el Plan de Acción. Además, el plan necesita incluir los objetivos estratégicos de las políticas e información sobre la cadena de resultados, recursos requeridos para cada medida por entidad y el calendario de implementación.

El Plan de Acción podría también complementarse con estrategias organizacionales que aborden riesgos de integridad específicos de las organizaciones individuales. El Comité Coordinador local podría obligar a las entidades del sector público a adoptar su propio enfoque basado en riesgos dirigido a la integridad, realizando ejercicios de mapeo de riesgos de fraude y de corrupción, así como los correspondientes planes de integridad para organizaciones individuales del sector público. Tal es el caso de Letonia, donde cada ministerio elabora su propio plan de prevención de corrupción, o el de Estados Unidos de América, donde cada entidad gubernamental tiene su propio programa de ética (Recuadro 2.2).

Recuadro 2.2. Planes de prevención de corrupción en el ámbito institucional

Varios países miembros y asociados de la OCDE requieren que los ministerios o departamentos competentes individuales preparen planes de prevención de corrupción diseñados a la medida de los riesgos internos y externos específicos de su organización. Cada organización es diferente y, por tanto, los riesgos de fraude y corrupción varían según su cometido, personal, presupuesto e infraestructura o uso de TI. Por ejemplo, los ministerios responsables de transferir beneficios sociales afrontan mayores riesgos de fraude; de igual forma, los departamentos con mayor gasto en contratación pública (como los de salud o defensa) pueden enfrentar riesgos de corrupción en esta actividad. Además de asegurarse de que se establezcan políticas de prevención basadas en riesgos, dichos planes contribuyen a garantizar que, cuando sea pertinente, el trabajo de anticorrupción de las organizaciones concuerde con las estrategias nacionales y sectoriales.

Por consiguiente, algunos países complementan sus planes nacionales de anticorrupción con estrategias de tipo organizacional. Por ejemplo, en **Letonia**, cada ministerio cuenta con un plan de prevención de corrupción, supervisado por la Agencia de Prevención y Combate a la Corrupción (*Korupcijas noversanas un apkarosanas birojs*, KNAB).

En **Lituania**, el Servicio Especial de Investigación (SIS), órgano independiente de ejecución de la ley anticorrupción, es responsable de vigilar la puesta en marcha del Programa Nacional Anticorrupción, junto con la Comisión Interdepartamental de Combate a la Corrupción, encabezada por el Departamento de Justicia. El SIS coordina actividades de gestión de riesgos en todo el sector público. Se requiere que cada una de sus instituciones diseñe su propio mapa de riesgos y lo presente al SIS para revisión. El SIS aporta orientación y comentarios sobre la manera de mejorar estos planes.

En **Eslovenia**, la Comisión para la Prevención de Corrupción apoya a las organizaciones en el desarrollo de planes específicos de integridad, en los que se identifican, analizan y evalúan los riesgos, y se proponen las medidas de mitigación adecuadas. La Comisión insta a los departamentos a adoptar un enfoque incluyente en el desarrollo de sus planes, pues se descubrió que representan una oportunidad de comunicar con eficacia los valores y de aumentar la comprensión común en materia de integridad. La Comisión proporciona orientación, como planes modelo de integridad, en su sitio web.

La Oficina de Ética Gubernamental de **Estados Unidos** (OGE) realiza estudios de programas de ética organizacional para las agencias gubernamentales más o menos cada cuatro años. Estos Estudios de Programas de Ética representan el principal medio por el que la OGE supervisa de manera sistémica el programa de ética de la rama Ejecutiva. El Sector de Estudio de Programas de la División de Cumplimiento realiza revisiones de programas de ética en cada una de las más de 130 agencias de la rama Ejecutiva. Esto ayuda a garantizar el cumplimiento coherente y sostenible de los programas de ética con las leyes, regulaciones y políticas establecidas en materia de ética de dicha rama; asimismo, de informar sobre los puntos fuertes y débiles de un programa así, evaluando: 1) el cumplimiento por parte de la agencia de los requisitos de ética manifestados en las leyes, regulaciones y políticas pertinentes, y 2) sistemas, procesos y procedimientos relacionados con la ética para administrar el programa.

En **Colombia** se requiere que las organizaciones individuales instituyan sus propios mapas de riesgo y planes anticorrupción. El Estatuto Anticorrupción dirige a entidades públicas de todos los órdenes para generar una estrategia, al menos una vez al año, orientada a combatir la corrupción y mejorar el servicio a ciudadanos. Estos planes se basan en los criterios definidos por la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República.

Fuentes: (OCDE, 2017^[11]), *Recomendación del Consejo de La OCDE sobre Integridad Pública*; (OCDE, 2017^[4]), *Estudio de la OCDE sobre integridad en Colombia*; informe de la OCDE sobre el acceso de Lituania (inédito); informe de la OCDE sobre el acceso de Letonia (inédito) para la Oficina de Ética Gubernamental (OGE), www.oge.gov/web/oge.nsf/Program%20Review.

En la Ciudad de México, la Dirección de la Coordinación General de Modernización Administrativa (CGMA) de la Oficialía Mayor de la Ciudad de México (OM-CDMX), en coordinación con la Escuela de Administración Pública (EAP) de la ciudad, elaboró una guía metodológica para trazar los programas institucionales y sectoriales derivados del Programa General de Desarrollo (*Guía Metodológica para el Desarrollo de los Componentes de los Programas Derivados del PGDDF 2013-2018*). Los programas de las entidades transfieren el contenido del programa sectorial, derivado del Programa General de Desarrollo, a objetivos y metas de mediano y corto plazos. También contienen indicadores para evaluar los objetivos institucionales. Los siguientes pasos son obligatorios para elaborar el programa institucional:

1. Tomar en cuenta la evaluación diagnóstica del programa sectorial.
2. Adoptar los objetivos del programa sectorial correspondiente a la institución.
3. Establecer metas institucionales cuantificables basadas en los objetivos sectoriales.
4. Elaborar indicadores.
5. Determinar políticas en el nivel institucional que atiendan las áreas de oportunidad del Programa General de Desarrollo.
6. Presentar al jefe de Gobierno el Programa Institucional para su aprobación y su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Si bien este marco parece bien trazado, durante las entrevistas con los participantes en este estudio se observó poco conocimiento de la existencia de este programa de monitoreo y evaluación, y, en particular, un grado limitado de conocimiento técnico. Esto genera dudas respecto de la eficacia con que se aplica el Programa General de Desarrollo en el ámbito institucional.

En la Ciudad de México, es necesario incluir planes de integridad para cada entidad gubernamental en el Programa Operativo Anual. Por ejemplo, uno de los factores de riesgo identificados puede ser la falta de reglas y procedimientos que promuevan la conducta ética y la transparencia. Si esto genera irregularidades en este renglón, una línea de acción del Programa Operativo Anual deberá ser fomentar la ética en la entidad. Para ello, es necesario implementar un código de ética o, de ya existir uno, debe difundirse mejor. La Auditoría Superior de la Ciudad de México y la Contraloría General de la Ciudad de México podrían evaluar la calidad de los mapas y planes con base en sus auditorías previas (OCDE, 2017^[5]).

2.2.3. El Comité Coordinador podría considerar elaborar una subestrategia para sectores identificados en el diagnóstico inicial que presenten un riesgo de integridad particular.

Un enfoque a la integridad que abarque todo el gobierno requiere un amplio programa local anticorrupción que cubra medidas de integridad más allá del sector público. Asimismo, los planes de acción deberán abordar de manera específica, y actualizar con urgencia, medidas de integridad en el sector público que garanticen una subestrategia separada propia. Esto debe ajustarse para los riesgos de integridad específicos de los sectores, organizaciones y funcionarios, lo cual puede exigir la creación de subsistemas de integridad pública (OCDE, 2017^[5]). Algunos sectores que se beneficiarían de una estrategia de integridad específica son el sector salud y el área de contratación pública (véase el Capítulo 7). Por ejemplo, en el Plan Departamental de Contrataciones y Servicios Públicos de Canadá 2017-2018 se identificó al fraude y la corrupción como factores de riesgo clave que podrían afectar la eficacia del plan. Para mitigar dichos riesgos, la dependencia Contrataciones y Servicios Públicos de Canadá 2017 diseñó un Programa de Integridad que ofrece al gobierno canadiense servicios y programas que apoyan la gestión sólida y ética. De esta forma, incorporó la integridad en el plan operativo anual de contratación pública. Además, creó indicadores de desempeño claros acordes con el resultado deseado de medir la eficacia del programa (Cuadro 2.1)

Cuadro 2.1. Medir la eficacia de los programas de integridad en la contratación pública de Canadá

Resultados esperados	Indicadores de desempeño	Metas	Fecha para el logro de metas	Resultados reales		
				2015-16	2014-15	2013-14
Programas y servicios de integridad de alta calidad y oportunos que apoyan la equidad, apertura y transparencia en las operaciones gubernamentales.	Número de departamentos del gobierno a los que aplica el régimen de integridad	140	31/03/2018	N/A**	N/A**	N/A**
	Porcentaje de evaluaciones simples de veracidad procesadas en siete días hábiles	85%	31/03/2018	71%	67%	68%

** El régimen de integridad es un Nuevo indicador del que no se tiene registro en años previos. S:I.: sin información.

Fuente: Public Services and Procurement Canada (2017), Departmental Plan, 2017-18, <https://www.canada.ca/content/dam/ssc-spc/documents/2017-18-Departmental-Plan.pdf>.

2.3. Monitoreo y evaluación

2.3.1. La Comisión Ejecutiva del Sistema Anticorrupción local, podría invitar a la Coordinación General para la Modernización Administrativa a las reuniones sobre la redacción del marco de monitoreo y evaluación.

Como se manifestó en la Recomendación de la OCDE (2017^[1]), un enfoque estratégico de integridad en el sector público se basa en la evidencia y apunta a identificar y mitigar los riesgos a la integridad pública. Lo anterior puede lograrse con la planificación y el establecimiento cuidadoso de objetivos y prioridades estratégicos conforme a un enfoque basado en riesgos. Implica además el establecimiento de puntos de referencia e

indicadores y la recopilación de información confiable y pertinente sobre el nivel de implementación, desempeño y eficacia general del sistema de integridad pública (OCDE, 2017^[11]). Un sistema de monitoreo y evaluación puede garantizar que las políticas de integridad sigan un enfoque basado en evidencias que facilite el aprendizaje continuo. El programa de monitoreo y evaluación mide tanto el éxito de las iniciativas anticorrupción como los efectos de su fracaso. La evidencia obtenida con estas actividades también puede ayudar a la focalización y dirección de las políticas actuales y futuras. También hace posible detectar los retos y problemas en la implementación de las políticas públicas (OCDE, 2017^[6]). El monitoreo y la evaluación eficaces crean un mecanismo de retroalimentación para el diseño de políticas. Por un lado, ayudan a concentrarse en generalizar las metas estratégicas del sistema de integridad pública mediante la implementación. Por otro lado, brindan retroalimentación desde el nivel de implementación hasta la etapa de diseño de políticas y permiten la dirección eficaz, una toma de decisiones informada y una mejor formulación de políticas públicas (OCDE, 2017^[6]).

El monitoreo y la evaluación refuerzan la rendición de cuentas en el sistema de integridad pública al habilitar la medición de las acciones y los resultados (Recuadro 2.3). Determinar si las acciones han sido exitosas o no y calificar a las diferentes entidades públicas puede ejercer presión para mejorar la integridad. Al dar a conocer los resultados se crea un impulso adicional para promover las políticas de integridad (OCDE, 2017^[6]).

Recuadro 2.3. Diferencia entre el monitoreo y la evaluación

El término **monitoreo** se refiere al proceso de recopilar y analizar información sobre los **productos** directos e intermedios de una política pública. Los productos son los resultados directos en el ámbito inmediatamente afectado por la política. ¿Qué funciones se espera que la política instaure? Esta pregunta suele responderse en relación con los productos. En algunos casos los productos de una política son obvios al grado de que es redundante monitorearlos. Podría obtenerse más información al monitorear el **producto intermedio**. Dichos productos intermedios son resultado de las políticas en el primer paso de las conclusiones. Esto significa que no se derivan automáticamente de las políticas, sino que es probable que ocurran si dichas políticas se implementan como se planeó. A menudo, el uso o adopción de un producto es un producto intermedio que vale la pena observar.

Por su parte, la **evaluación** requiere productos de mediano y largo plazos de una política. Los productos son los resultados indirectos de una política en el ámbito final del efecto deseado. Son indirectos, pues no solo la política los afecta, sino también diversas variables fuera del control del proceso de implementación. Tienden a capturar el efecto de una política sobre variables sociales, económicas u organizacionales. Debido a los múltiples factores que influyen en la variable del producto deseado, por lo común el vínculo causal entre la política específica y el resultado observado no es directo (es decir, ocurre una brecha de atribución). Si bien el monitoreo a menudo es una función continua, la evaluación es una labor de medición diseñada en específico para investigar el efecto de una determinada política con atribución causal.

Fuente: (OCDE, 2017^[6]), *Monitoring and Evaluating Integrity Policies*, OECD Publishing, Paris; (Mathisen et al., 2011^[7]), *How to monitor and evaluate anti-corruption agencies: Guidelines for agencies, donors and evaluators*, U4, Issue núm. 8, Chr. Michelsen Institute, Bergen, Noruega.

En la Ciudad de México, la Coordinación General de Modernización Administrativa (CGMA) es responsable del diseño y la coordinación de las políticas de monitoreo y evaluación de la administración pública. Los Lineamientos de Monitoreo y Evaluación de la Gestión Gubernamental de la Administración Pública de la Ciudad de México, emitidos en 2016, definen los criterios y los procedimientos que cada entidad de la administración pública tiene que acatar. Mediante la plataforma electrónica Monitoreo CDMX, las entidades gubernamentales pueden subir los indicadores de cada entidad. La CGMA prepara el Informe de Monitoreo del Programa General de Desarrollo de acuerdo con cinco ejes estratégicos, áreas de oportunidad y tipos de programa de cada entidad gubernamental. El Informe de Monitoreo sirve después como la base para el Informe de Evaluación. Los informes se presentan al jefe de Gobierno de la Ciudad de México, a la Contraloría General, a la Secretaría de Finanzas y a los titulares de las respectivas entidades, quienes tomarán las medidas adecuadas para garantizar o mejorar el cumplimiento de los objetivos.

Aunque parece existir un programa general de monitoreo y evaluación, se observa que no parece haber ejercicios de monitoreo y evaluación centrados en las políticas de integridad. Si bien los planes operativos anuales incluyen algunas medidas de integridad que se evalúan hasta cierto grado, no hay un marco general evidente de monitoreo y evaluación para la integridad. La Ciudad de México podría aprovechar la puesta en marcha del SAC-CDMX para establecer un marco de este tipo. De acuerdo con la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, la Comisión Ejecutiva será responsable de elaborar una propuesta de metodología para medir el efecto de las políticas de integridad con base en indicadores cuantificables. También elaborará el informe anual de avances y resultados en políticas y programas de integridad. Por el mandato relacionado de la CGMA, se requerirá que los dos órganos colaboren estrechamente para evitar duplicación de esfuerzos. Como la CGMA se encarga de supervisar el marco general de monitoreo y evaluación, dicha entidad podría responsabilizarse de garantizar que se incorpore el marco de monitoreo y evaluación de integridad específico y se armonice con el marco general. Con este fin, la Comisión Ejecutiva podría invitar a la CGMA a las sesiones en las cuales se diseñe la metodología para medir los avances de las políticas de integridad.

2.3.2. Al elaborar el marco de monitoreo y evaluación, la Comisión Ejecutiva podría recurrir a la experiencia técnica de la Secretaría Ejecutiva.

Toda política de integridad suele tener una o varias metas. Una de ellas refleja el cambio que la política pretende inducir. Por ejemplo, la meta de una política podría ser promover la contratación de personal basada en méritos en una unidad de la administración pública. El primer paso de todo proceso de medición es identificar las metas finales y transformarlas en objetivos intermedios. Los objetivos definen las implicaciones de una meta en un contexto específico. Cada objetivo resume un aspecto de una meta de manera positiva y clara en una sola frase. Idealmente, los objetivos aportan los *quién*, *cuándo*, *qué* y *dónde* de una meta.

Las metas, objetivos e indicadores pueden definirse en los niveles de producto y también de resultado. Asimismo, pueden diseñarse para evaluar ciertas cualidades de un producto o resultado, por ejemplo, el valor en relación con un insumo (véase el Recuadro 2.4) (OCDE, 2017^[6]).

Recuadro 2.4. Ejemplo de productos, productos intermedios y resultados de una política de Código de Integridad

El Principio 4 de la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública 2017* sugiere establecer “altos estándares de conducta para los funcionarios públicos” al “incluir estándares de integridad en el sistema legal y en las políticas organizacionales (como códigos de conducta o códigos de ética) para aclarar las expectativas y sentar las bases de investigaciones y sanciones disciplinarias, administrativas, civiles y/o penales, según proceda”. Una posible acción para lograr esto es la implementación de un Código de Integridad para funcionarios públicos. En el cuadro siguiente se presentan algunas posibles metas, objetivos e indicadores que un Código de Integridad tenga en el nivel de producto y resultados:

	Producto	Producto intermedio	Resultado
Metas	Existencia de un Código de Integridad útil	Establecimiento de un Código de Integridad	Establecimiento de la integridad como valor organizacional
Objetivos	El Código de Integridad: <ul style="list-style-type: none"> • existe • cubre todos los temas pertinentes • es factible 	Los funcionarios públicos: <ul style="list-style-type: none"> • conocen el Código de Integridad y están capacitados para utilizarlo • comienzan a debatir sobre los puntos oscuros y los dilemas éticos • sugieren soluciones • [de nivel directivo] utilizan el código como herramienta de gestión, por ejemplo, en entrevistas de candidatos a puestos en su equipo o en entrevistas de evaluación de desempeño 	El personal de la administración pública cambia su conducta y toma decisiones con base en las reglas y principios del Código de Integridad
Ejemplo de indicador	<ul style="list-style-type: none"> • En el código se cubren las áreas de riesgo identificadas • El personal de todos los niveles directivos ha participado en grupos de reflexión para desarrollar el Código de Integridad 	<ul style="list-style-type: none"> • Cantidad de mejoras sugeridas relacionadas con la integridad • Porcentaje del personal que trabaja en áreas de riesgo que ha recibido capacitación específica sobre riesgos de integridad • Todos los aspirantes a ocupar un cargo vacante reciben el Código de Integridad para tomarlo en cuenta antes de avanzar en el proceso de selección 	<ul style="list-style-type: none"> • Se mide la integridad en encuestas al personal

Fuente: (OCDE, 2017_[6]), *Monitoring and Evaluating Integrity Policies*, OCDE, Paris.

Para conformar una metodología de medición, la Comisión Ejecutiva podría identificar las metas del Plan Anual y transformarlas en objetivos. Por ejemplo, si la recomendación presentada en el Capítulo 6, “Implementar un modelo sistemático de gestión de riesgos para fortalecer el marco de control interno”, está incorporada en el Plan Anual, sería una meta en el nivel de producto y de la entidad gubernamental. El objetivo sería que cada entidad desarrolle un modelo sistemático de gestión de riesgos. El resultado de largo plazo de la política sería identificar con certeza los riesgos de integridad y combatir la corrupción por medio de una acción focalizada. Este resultado tendría el impacto de largo plazo de reducir la corrupción en las áreas de riesgo (en el Anexo 2.A se proporcionan mayores detalles al respecto). Es importante que cada objetivo convierta la meta de política en una acción concreta (OCDE, 2017_[6]), tanto para el sistema general anticorrupción como para las entidades gubernamentales.

2.3.3. La Comisión Ejecutiva, con la experiencia técnica de la Secretaría Ejecutiva, podría establecer indicadores para el Plan Anual.

Los indicadores proporcionan medidas que pretenden analizar los objetivos y medir su cumplimiento. Un objetivo puede tener varios indicadores. Los indicadores escogidos con cuidado son el elemento central de toda estrategia de monitoreo y evaluación. Los indicadores ideales son específicos, medibles y realistas. Un indicador ideal mide solo una variable e implica solo un esfuerzo razonable para monitorear. Además, los indicadores podrían servir para especificar y medir ciertas cualidades de un objetivo, como su costo-eficacia o la sostenibilidad de la política (Recuadro 2.5).

Recuadro 2.5. Indicadores para monitorear el desempeño de la Oficina de Prevención y Combate a la Corrupción de Letonia (KNAB)

La Oficina de Prevención y Combate a la Corrupción de Letonia (KNAB) se fundó en 2002 y hoy cuenta con 142 funcionarios. Los indicadores de desempeño de la oficina están disponibles en su informe *Progress and Results in Preventing and Combating Corruption in Latvia*. De este informe narrativo se deriva la siguiente lista de indicadores:

- Número de propuestas legislativas en el área de anticorrupción
- Número de proyectos de regulaciones jurídicas presentados
- Número de nuevas leyes promulgadas con éxito
- Número de enmiendas a leyes existentes adoptadas con éxito por el Parlamento
- Cantidad de dinero que se descubrió haberse gastado de manera ilegal en financiamiento de partidos políticos
- Cantidad de dinero gastado de manera ilegal en financiamiento de partidos políticos que lo han reembolsado
- Número de declaraciones patrimoniales analizadas
- Cantidad de dinero ganado por las personas por incumplimiento de las leyes sobre conflicto de intereses y empleo adicional, y detectado por la Asociación de Contadores Constituidos (ACA)
- Cantidad de dinero recuperada por la ACA
- Número de personas sentenciadas como resultado de investigaciones de la ACA
- Número de procedimientos penales remitidos a la fiscalía
- Número de servidores públicos capacitados en temas de conflicto de intereses, ética y medidas internas de anticorrupción
- Número de solicitudes internacionales de asesoría experta por parte de la ACA
- Número de delegaciones recibidas de ACA provenientes del extranjero.

Fuente: (Mathisen et al., 2011^[7]), *How to monitor and evaluate anti-corruption agencies: Guidelines for agencies, donors and evaluators*, U4 Issue núm. 8, Chr. Michelsen Institute, Bergen, Noruega.

La Comisión Ejecutiva requeriría definir indicadores para medir si se alcanzó el objetivo. Pueden definirse varios indicadores por objetivo. Los indicadores adaptan los objetivos al nivel operativo. Para el ejemplo anterior de promover personal con base en méritos, un indicador podría ser el porcentaje de puestos llenados durante los últimos seis meses que estuvieron disponibles en el sitio web durante al menos ocho días antes del plazo para presentar la solicitud (OCDE, 2017^[6]).

Al establecer los indicadores, la Comisión Ejecutiva podría invitar a entidades y expertos del ámbito gubernamental para ayudar a identificar los pertinentes. La consulta a las partes interesadas mejora la calidad de los indicadores y ayuda a cerciorarse de que, al final del proceso, los diversos actores consideren fidedignos los resultados de la evaluación. Mediante la participación de estas partes, la Comisión Ejecutiva podría también cerciorarse de que los indicadores sean medibles. Involucrar a los miembros del Comité de Participación Ciudadana en la Comisión Ejecutiva ayudaría a establecer un control social e impedir que los indicadores de medición se fijen en niveles demasiado bajos para ser eficaces (OCDE, 2017^[6]).

Durante todo el proceso de monitoreo, la Secretaría Ejecutiva actuaría como la unidad de supervisión imparcial que permitiría la interrelación entre el nivel de planificación y la implementación. La Comisión Ejecutiva podría también examinar las fuentes de datos disponibles para evaluar su importancia, aplicabilidad, validez y confiabilidad. Podría considerar recopilar los datos de manera central por medio de la Plataforma Digital del sistema anticorrupción. La Secretaría Ejecutiva fijaría la norma para recopilar datos, de los cuales extraería sus conclusiones para el informe de monitoreo. En su capacidad de vigilar el sistema anticorrupción, la Secretaría Ejecutiva necesitaría asegurarse de que las entidades gubernamentales cuenten con las capacidades y los conocimientos requeridos para medir los objetivos con objetividad y congruencia.

A su vez, cada entidad gubernamental desglosaría estas metas en los objetivos e indicadores específicos de su Programa Operativo Anual para así formar parte del plan de integridad organizacional descrito. Las entidades estarían obligadas a informar de los resultados de los indicadores a la Secretaría Ejecutiva del SAC-CDMX, que utilizaría los datos para preparar un informe de monitoreo para el Comité Coordinador, según se estipula en la Ley del Sistema Anticorrupción. Con base en el informe de monitoreo, el Comité Coordinador podría formular recomendaciones a las entidades para mejorar su sistema de integridad.

Con el ejemplo anterior de la recomendación “Existencia de un modelo sistemático de gestión de riesgos”, un indicador sería el número relativo de todas las entidades del sector público de la Ciudad de México con un modelo sistemático de gestión de riesgos en vigor y la existencia de un mapeo central de riesgos que identifique las instituciones públicas que corren mayor riesgo en toda la Ciudad de México (para mayores detalles, véase el Anexo 2.A).

2.3.4. El Comité Coordinador podría utilizar el informe público anual sobre el Sistema Anticorrupción para notificar sobre los avances del Plan de Acción.

A partir de los elogios o críticas públicos, el Comité Coordinador podría intentar aprovechar el poder de la opinión pública para estimular a las entidades gubernamentales a implementar el Plan de Acción. En su informe anual sobre los avances y resultados del sistema anticorrupción, el Comité Coordinador publicaría informes sobre el grado de implementación de las políticas de integridad en las entidades. Esto incluiría, por ejemplo, poner en práctica un código de ética en las entidades, el porcentaje de

funcionarios conscientes de los dilemas éticos y lineamientos relativos a la corrupción o instrumentos similares. De manera ideal, lo anterior podría vincularse con los indicadores utilizados para monitorear el Plan de Acción. Este informe público de los avances realizados en la aplicación de las políticas de integridad alentaría a dichas entidades gubernamentales a mejorar su desempeño. Cultivar el apoyo generalizado al Sistema Anticorrupción local y su ejecución entre el público, los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil ayudaría también a desempeñar la misión del Comité Coordinador.

Por ejemplo, la Comisión Anticorrupción y de Derechos Civiles (ACRC) de Corea del Sur desarrolla una clasificación estratificada del desempeño de las instituciones de acuerdo con grupos de desempeño (de 1 a 5; 1 es el “mejor desempeño”). Se hacen del conocimiento público la clasificación estratificada de cada institución y un informe consolidado. Los resultados reciben gran atención de los medios, y las instituciones que obtienen buena calificación mejoran su reputación organizacional. La ACRC también proporciona a cada entidad gubernamental un informe específico con sugerencias de mejora (Lee and Lee, n.d.^[8]).

2.3.5. El Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México podría ser la entidad gubernamental responsable de elaborar la metodología para evaluar el impacto del Sistema Anticorrupción local, para que el Comité Coordinador formule recomendaciones vinculantes de mejora.

Para evaluar los efectos de las medidas de políticas públicas habrá que elaborar una metodología clara y medible de evaluación. Así podrá medirse y valorarse el cambio positivo que generó una política en el camino a una meta de políticas públicas. Los objetivos e indicadores de evaluación requieren las mismas cualidades que el monitoreo exige, pero se definen en términos de resultados (OCDE, 2017^[6]).

En el SAC-CDMX, el Comité Coordinador tiene el mandato de determinar la metodología para la evaluación de impacto. En la propuesta legislativa, esto se refiere en específico al trabajo de los órganos de control interno para evaluar el impacto de las políticas. Sin embargo, al diseñar un método específico de evaluación, el Comité Coordinador podría considerar un enfoque más estratégico. Desde el inicio, fijaría las prioridades para evaluar ciertas políticas, lo que requeriría sacar conclusiones sobre su eficacia, como medir el impacto de la protección de denunciantes en el bienestar del personal. Esto significaría fijar objetivos e indicadores generales en el nivel de resultados. Dichos resultados serían de largo plazo y concernientes a los impactos sociales y económicos de la política en relación con las metas estratégicas de largo plazo estipuladas en el Programa General de Desarrollo de la Ciudad de México. Los objetivos e indicadores de la evaluación tendrían que desarrollarse de acuerdo con los mismos criterios utilizados para el monitoreo, pero en el nivel de resultados. Por ejemplo, para evaluar una política sobre denuncias, se analizaría el nivel de resultados y se evaluaría si se estableció una cultura de integridad y rendición de cuentas, y si la gente tiene confianza suficiente para informar de fraudes, irregularidades y corrupción.

Para garantizar la rendición de cuentas y la independencia del proceso, es necesario trabajar en la metodología de evaluación de forma externa. El Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (EvalúaCDMX), organismo público desconcentrado a cargo de la evaluación externa de la política social, podría desarrollar la metodología de evaluación. La entidad trabaja con una red de evaluadores externos de la sociedad civil y la academia para llevar a cabo la evaluación de programas sociales.

Además, EvalúaCDMX publicaría sus recomendaciones para la metodología de evaluación, lo cual generaría presión del público para que se cumplan. Esto explica las razones por las cuales no sería conveniente que EvalúaCDMX forme parte del Comité Coordinador, como se mencionó en el Capítulo 1, pues para realizar la evaluación sin sesgos necesita ser independiente.

Propuestas de acción

El Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México puede desarrollar un sistema de integridad coherente. Para evaluar la meta del sistema de combatir la corrupción, se necesitará un marco sólido de monitoreo y evaluación. Para tal fin, la OCDE recomienda que la Ciudad de México considere las acciones siguientes:

Diseñar un enfoque estratégico de integridad pública

- Para elaborar un enfoque estratégico de la integridad y el plan anual, el Comité Coordinador podría realizar un diagnóstico preliminar de las áreas prioritarias con la información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, así como otras evaluaciones expertas sobre corrupción.
- Teniendo en cuenta los recursos y la capacidad de cada entidad gubernamental, el Plan de Acción debería reflejarse en un plan de integridad específico para cada entidad gubernamental incluido en su Programa Operativo Anual.
- El Comité Coordinador podría considerar elaborar una subestrategia para sectores identificados en el diagnóstico inicial que presenten un riesgo de integridad particular.

Monitoreo y evaluación

- La Comisión Ejecutiva, que es responsable de elaborar el marco de monitoreo y evaluación del Sistema Anticorrupción local, podría invitar a la Coordinación General para la Modernización Administrativa a reuniones sobre la redacción del marco, coordinando sus esfuerzos con el marco de monitoreo de la política pública general.
- Al elaborar el marco de monitoreo y evaluación, la Comisión Ejecutiva podría recurrir a la experiencia técnica de la Secretaría Ejecutiva para traducir las metas del Plan Anual a objetivos en el nivel de resultados.
- Para medir si se cumplen los objetivos del Plan Anual, la Comisión Ejecutiva, con la experiencia técnica de la Secretaría Ejecutiva, podría establecer indicadores en consulta con las entidades gubernamentales y expertos.
- El Comité Coordinador podría utilizar el informe público anual sobre el Sistema Anticorrupción para notificar sobre los avances del Plan de Acción.
- El Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México podría ser la entidad gubernamental responsable de elaborar la metodología para evaluar el Sistema Anticorrupción local, para que el Comité Coordinador formule recomendaciones vinculantes de mejora.

Referencias

- Hussmann, K. (2007), “Anti-corruption policy making in practice: What can be learned for implementing Article 5 of UNCAC?”, *U4 report 2*, <http://www.u4.no/publications/anti-corruption-policy-making-in-practice-what-can-be-learned-for-implementing-article-5-of-uncac>. [2]
- Lee, J. and A. Lee (n.d.), *Introduction to Korea’s Anti-corruption Initiative Assessment – A Tool to Evaluate Anti-Corruption Efforts in the Public Sector in the Republic of Korea*, <http://www.undp.org/content/dam/uspc/docs/USPC%20ACRC%20final.pdf> (consultado el 4 de octubre de 2018). [8]
- Mathisen, H. et al. (2011), “How to monitor and evaluate anti-corruption agencies: Guidelines for agencies, donors, and evaluators” U4 Issue No. 8, <https://www.u4.no/publications/how-to-monitor-and-evaluate-anti-corruption-agencies-guidelines-for-agencies-donors-and-evaluators-2/>. [7]
- 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, París, <https://doi.org/10.1787/9789264278646-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, París, <https://doi.org/10.1787/9789264280687-es>. [5]
- OCDE (2017), “Monitoring and Evaluating Integrity Policies”, [https://one.oecd.org/#/document/GOV/PGC/INT\(2017\)4/en?_k=vpoh5x](https://one.oecd.org/#/document/GOV/PGC/INT(2017)4/en?_k=vpoh5x). [6]
- OCDE (2017), *Recomendación del Consejo de La OCDE sobre Integridad Pública*, <http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>. [1]
- Pyman, M. et al. (2017), *Countries curbing corruption: Research comparing 41 national anti-corruption strategies – Insights and guidance for leaders*, Norton Rose Fulbright, <http://www.nortonrosefulbright.com/knowledge/publications/147479/countries-curbing-corruption>. [3]

Anexo 2.A. Desarrollo de una metodología de medición para objetivos concretos de política pública

Anexo Cuadro 2.A.1. Metodología de medición sugerida para la recomendación “Implementar un marco sistemático de gestión de riesgos para fortalecer el marco de control interno”

Metas	Existencia de un modelo sistemático de gestión de riesgos	Implementación de un modelo sistemático de gestión de riesgos para fortalecer el sistema de control interno	Los riesgos de integridad se identifican con eficacia y la corrupción se contraataca mediante acción focalizada en estas áreas	Reducción de la corrupción al atender áreas de riesgo
Objetivos	En cada entidad gubernamental la dirección elabora un modelo sistemático de gestión de riesgos	En cada entidad los directivos están conscientes del modelo sistemático y pertinente de gestión de riesgos, y lo aplican en evaluaciones periódicas de riesgos	Cada entidad gubernamental identifica con claridad las funciones y decisiones que entrañan un alto riesgo de integridad en su organización	En cada entidad gubernamental la dirección elabora un modelo sistemático de gestión de riesgos
Ejemplo de indicador	<ul style="list-style-type: none"> Número relativo de todas las entidades públicas del sector público de la Ciudad de México que han instituido un modelo sistemático de gestión de riesgos en operación Existencia de un mapeo central de riesgos que identifica las instituciones públicas en mayor riesgo de toda la Ciudad de México 	Número relativo de funcionarios de alto nivel que dicen conocer y aplicar el modelo de gestión de riesgos	<ul style="list-style-type: none"> Percepción de la gerencia de la conveniencia de evaluar riesgos Número de proyectos que cumplen con sus objetivos en el tiempo especificado Porcentaje de riesgos identificados que se mitigaron con eficacia Reducción del nivel de corrupción percibido 	Comparación aleatoria del número de casos de corrupción en entidades gubernamentales con y sin evaluación de riesgos
Ejemplo de conjunto de datos	Registros internos	<ul style="list-style-type: none"> Registros internos Encuesta al personal 	Encuestas	Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) del INEGI

Capítulo 3. Crear una cultura de integridad en la Ciudad de México

En este capítulo se analizan las políticas y prácticas de la Ciudad de México diseñadas para fomentar una cultura de integridad en las organizaciones que componen su gobierno. Se consideran los retos impuestos por las reformas aprobadas en torno a los Sistemas Anticorrupción en los ámbitos nacional y local. En consonancia con los principios de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública, se ofrecen recomendaciones de medidas en el marco normativo y la cultura organizacional para asegurar su implementación. En este capítulo se evalúan los cambios que se requieren para un fomento eficaz de la ética y la gestión de conflictos de interés dentro de la Ciudad de México. Asimismo, se examina si las nuevas políticas de recursos humanos y los mecanismos adoptados son herramientas eficaces. Las acciones propuestas pretenden incorporar las políticas públicas, legislación, regulaciones y prácticas en vigor relacionadas con la integridad. También pretenden garantizar el cumplimiento de los servidores públicos con las reglas y concientizar a todas las partes interesadas que interactúan con las diversas entidades gubernamentales. En la sección final se estudian los mecanismos existentes para garantizar a los ciudadanos y las partes interesadas la participación en el monitoreo y evaluación del nuevo sistema de integridad y la rendición de cuentas en 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

Si bien muchos países miembros de la OCDE tienen leyes, regulaciones, políticas y prácticas para conservar o mejorar la integridad, la confianza en el servicio público ha disminuido de manera significativa, a pesar de los esfuerzos realizados por los gobiernos. La adhesión a valores centrales establecida en estas reglas por los servidores públicos también se ha visto afectada, pues estas reglas se articularon de manera deficiente o incluso se ignoraron. Por ejemplo, de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) realizada por el INEGI en 2015, la Ciudad de México tiene el nivel más bajo en términos de percepción ciudadana acerca de la corrupción, pese a las iniciativas de anticorrupción implementadas desde 2014.

La reconstrucción y la conservación de la confianza en este contexto resulta entonces un reto complejo para la Ciudad de México. Los factores que afectan la confianza son la percepción negativa de sus ciudadanos, la complejidad de su estructura gubernamental, el limitado acceso de los ciudadanos a la información pública en caso de dudas sobre la integridad de los procesos gubernamentales de toma de decisiones, la existencia de diversas reglas de ética aplicables a diferentes categorías de servidores públicos y la ausencia de un mecanismo claro para garantizar la implementación eficaz de sanciones en caso de violaciones al marco de integridad.

La estructura gubernamental de la Ciudad de México se compone de 22 secretarías, 64 entidades desconcentradas, descentralizadas, paraestatales y auxiliares, y 16 delegaciones. Entre estas unidades y organismos se superponen mandatos, objetivos y funciones. Los servidores públicos no tienen un entendimiento uniforme de sus valores, principios y prácticas. Como diversas unidades y organismos deben asegurar la integridad en la Ciudad de México, es probable que esto adquiera mayor complejidad. La nueva Constitución de la Ciudad de México, que entró en vigor en septiembre de 2018, crea organizaciones adicionales para combatir la corrupción en apego a las regulaciones federales para establecer el Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México (SAC-CDMX). La meta es garantizar la rendición de cuentas de las organizaciones públicas y desalentar conductas indeseables de los servidores públicos. Los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación de la Ciudad de México tienen ahora mucho más acceso a información mediante los diversos sitios de Internet que ha establecido la Ciudad, aunque requieren algunas mejoras para ser totalmente eficaces. Cada categoría de empleado, sea estructural o empleados base, de confianza o sindicalizados, está sujeta a diferentes reglas éticas y de conflictos de interés. Esto complica aún más el sistema y dificulta sancionar de manera oportuna para garantizar a los ciudadanos que el uso de fondos públicos tiene seguimiento y evaluación adecuados.

Los esfuerzos realizados por la Ciudad de México para incorporar una cultura de integridad en este desafiante contexto se evaluarán a la luz de la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública* (OCDE, 2017^[1]). La Recomendación detalla los elementos básicos para generar una cultura de integridad en el sector público. Entre estos se encuentran: establecimiento de normas y procedimientos de integridad claros; inversión en liderazgo para la integridad; fomento de un sector público profesional dedicado al interés público; comunicación y sensibilización respecto de normas y valores; aseguramiento de una cultura organizacional abierta; y sanciones claras y transparentes en caso de irregularidades. Avanzar de un marco de integridad a una “cultura de integridad” requiere que los gobiernos hagan más que solo aprobar leyes, regulaciones, políticas y prácticas formales. Los riesgos de irregularidades evolucionan y surgen con mucha rapidez, y es necesario integrar e incorporar las reglas a la estructura organizacional,

incluso la gestión de recursos humanos, sus prácticas y procedimientos de gestión y su control interno.

3.2. Establecer un marco de integridad normativo para avanzar hacia un enfoque basado en valores

3.2.1. La Ciudad de México podría considerar racionalizar sus reglas éticas y crear un Código de Ética único e integral con el fin de fomentar la integridad y la gestión de conflictos de interés.

El marco legal general actual que establece los principios, valores y normas de conducta esperados de los servidores públicos de la Ciudad de México se compone de tres instrumentos legales (Cuadro 3.1). De acuerdo con entrevistas con servidores públicos, ninguna de estas reglas de ética se adoptó por medio de un marco participativo. Esto bien pudo influir en la eficacia y relevancia del marco actual y en la aceptación de estas reglas por parte de los servidores públicos. Tampoco contienen ninguna referencia a la posibilidad de establecer reglas específicas en el marco ético para áreas delicadas y puestos laborales con riesgos particulares. Solo una de estas reglas éticas se refiere vagamente a la posibilidad de que cada organismo público de la Ciudad de México adopte su propio código organizacional.

Cuadro 3.1. Marco de conducta ética en la administración pública de la Ciudad de México

Legislación primaria	
Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP), derogado el 18 julio de 2016 en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> .	Hace referencia a cinco principios y describe en sus diversas fracciones 24 conductas deseables e indeseables que se esperan de los servidores públicos, y las sanciones correspondientes en caso de contravención.
Artículos 6, 7, 49 al 64 y del 75 al 89 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) publicada en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 18 julio de 2016. (nueva ley).	La ley hace referencia a 11 principios del servicio público en México, describe las 10 conductas deseables e indeseables que se esperan de los servidores públicos y señala las conductas que se consideran faltas administrativas graves y no graves. Finalmente, establece las sanciones correspondientes en caso de contravención.
Artículos 6, 7, 49 al 64 y del 75 al 89 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México (LRA) publicada en la <i>Gaceta Oficial de la Ciudad de México</i> el 1 de septiembre de 2017.	La Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México, de manera armonizada con la LGRA, también hace referencia a 11 principios del servicio público en México, y establece además los principios de transparencia como principio rector. Igualmente, de manera homologada con la LGRA, describe las 10 conductas deseables e indeseables que se esperan de los servidores públicos y señala las conductas que se consideran faltas administrativas graves y no graves. Finalmente, establece las sanciones correspondientes en caso de contravención.
Código de Ética de los Servidores Públicos para el Distrito Federal (CESPDF), promulgado el 10 de julio de 2014.	Expresa 13 conductas deseables e indeseables sin referencia a valores, principios y sanciones. Impone que todos los servidores públicos deben sujetarse a las más altas normas de conducta orientadas a fomentar una cultura de respeto y profesionalismo, y confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas. No existen lineamientos adicionales que estipulen cómo cumplir con esta obligación, si el gobierno le dará seguimiento ni si se impondrán sanciones en caso de incumplimiento.
Carta de Obligaciones de los Servidores Públicos (COSP), Circular 009 de la Contraloría General del Distrito Federal, en vigor desde el 23 de mayo de 2013.	Establece cinco principios y describe 16 conductas deseables e indeseables, las sanciones y los mecanismos correspondientes para hacerlas cumplir. Se aplica solo a puestos de estructura y a los considerados "de confianza".

El marco normativo actual, aunque aparentemente exhaustivo, no cumple con eficacia su función de prevención debido a su fragmentación y falta de definiciones y mecanismos que describan los valores básicos asociados con ser un servidor público en la Ciudad de

México. Tampoco define, por ejemplo, lo que constituye un conflicto de interés, como es el caso en el nivel federal (Recuadro 3.1).

Recuadro 3.1. Código de Ética para funcionarios públicos del nivel federal

El nuevo Código de Ética abarca tanto principios como valores generales y un conjunto de conductas deseables e indeseables. El Código general de Ética reúne una serie de principios constitucionales (legalidad, honestidad, lealtad, imparcialidad, eficiencia), así como valores adicionales (interés público, respeto, respeto por los derechos humanos, igualdad y no discriminación, igualdad de género, cultura y entorno, integridad, cooperación, liderazgo, transparencia, rendición de cuentas) que todo servidor público debe respetar. Estos principios y valores se duplican en gran medida con los establecidos en el conjunto de reglas de ética adoptado por la Ciudad de México. Sin embargo, las reglas de ética de la Ciudad excluyen los valores de respeto por los derechos humanos, igualdad y no discriminación, igualdad de género y cooperación.

Por otra parte, en el ámbito federal se articula un conjunto específico de conductas deseadas e indeseadas en las Reglas de Integridad, que son complemento del nuevo Código de Ética y se dividen en 12 categorías específicas:

- Actuación pública;
- Información pública;
- Contratación pública, licencias, permisos, autorizaciones y concesiones;
- Programas gubernamentales;
- Trámites y servicios públicos;
- Recursos humanos;
- Administración de bienes muebles e inmuebles;
- Procesos de evaluación;
- Control interno;
- Procedimientos administrativos;
- Desempeño permanente con integridad y
- Cooperación con integridad.

Fuente: (OCDE, 2017^[2]), *Estudio de la OCDE sobre integridad en México: Adoptando una postura más firme contra la corrupción*, OECD Publishing, París.

En las charlas con los funcionarios, estos confirmaron que las reglas de ética, en los diferentes niveles gubernamentales, crean confusión y reducen su integración eficaz a su trabajo cotidiano. De hecho, los servidores públicos de la Ciudad de México consideran el cumplimiento del Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRSP) y la Carta de Obligaciones de los Servidores Públicos (COSP) como sinónimo de actuación ética. La COSP es el único conjunto de reglas que obliga a los servidores públicos a confirmar con una declaración firmada que conocen y

reafirman su compromiso con el cumplimiento del Artículo 47 de la LFRSP y que de lo contrario se les podría aplicar una sanción administrativa. También contiene una cláusula de implementación que indica que las unidades de control interno dentro de la Contraloría General garantizarán que las secretarías, los organismos desconcentrados, las delegaciones y las entidades gubernamentales difundan el acta entre sus funcionarios y el público en general como un mecanismo para recordar a los servidores públicos su obligación de actuar en apego al marco legal actual. En la medida de lo posible, la Contraloría General debe armonizar sus instrumentos de promoción de la ética e integridad pública, como lo es la COSP, con el marco legal del nuevo Sistema Anticorrupción local de manera que refleje las disposiciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) y de la Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México (LRA).

La LRA es parte de leyes secundarias promulgadas para crear el SAC de la Ciudad de México. Menciona que la Contraloría y las unidades de control interno (en el caso de los organismos autónomos) adoptarán un Código de Ética. La Dirección General de Legalidad de la Contraloría General será responsable de redactar este nuevo código de ética. Vale la pena observar que este futuro Código de Ética deberá elaborarse con un lenguaje sencillo y claro para reducir la confusión entre los servidores públicos, y deberá estructurarse de manera comprensible. Se necesita considerar la inclusión de mecanismos preventivos para garantizar la integridad de las decisiones gubernamentales y una internalización eficaz de las reglas de ética entre los servidores públicos. Esto les ayudará a tomar la decisión intrínseca de actuar en aras del interés público cuando enfrenten situaciones éticas reales en lugar de solo cumplir con el marco de ética.

3.2.2. Al preparar su futuro Código de Ética, la Ciudad de México debería utilizar un lenguaje sencillo para comunicar con claridad las conductas esperadas de todos los servidores públicos.

Desde un punto de vista conceptual, las diversas reglas de ética de la Ciudad de México se ubican entre un Código de conducta y un Código de ética. Contienen principios y valores, enlistan un conjunto de conductas deseables e indeseables y también describen la manera de hacerlas cumplir (Recuadro 3.2).

Recuadro 3.2. Código de conducta o código de ética

Temas conceptuales

A menudo se distingue entre un “código de conducta” y un “código de ética”. Esta distinción generalmente se refiere tanto a los contenidos del código como a la manera de hacerlo cumplir:

- El “código de conducta” es un instrumento característico de un enfoque de gestión de la integridad basado en reglas. Al igual que este enfoque más general, parte del supuesto de que las personas son esencialmente egoístas y que solo se comportarán con integridad cuando coincida con sus propios intereses; de aquí que un código de conducta preferentemente detallado describa, de manera más específica e inequívoca posible, cuál es la conducta esperada. Un código de conducta de este tipo establece procedimientos estrictos para hacerlo cumplir: monitoreo sistemático y castigo estricto a quienes incumplan las reglas.

- Por otra parte, un “código de ética” está basado en un enfoque centrado en valores. Se centra en valores generales más que en lineamientos específicos de conducta, lo que deposita más confianza en las capacidades de los miembros de la organización para ejercer un razonamiento moral independiente. Más que señalarles qué hacer, la organización proporciona a sus miembros un marco que identifica los valores generales y presta apoyo, capacitación y orientación para aplicarlos en situaciones de la vida real.

En cuanto a la opción entre los dos tipos de código, la recomendación reside en situarla en el cuestionamiento más amplio sobre el equilibrio entre enfoques basados en reglas y enfoques basados en valores, equilibrio que también debería tomar en consideración el contexto externo.

Fuente: (OCDE, 2009^[3]), Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation, GOV/PGC/GF(2009)1, abril 23.

Al racionalizar estas reglas en un código de ética único, la Ciudad de México mejoraría la claridad y evitaría la confusión entre sus servidores públicos. Este documento reduciría el número de valores, ofrecería una sola definición de conflictos de interés y definiría su alcance y los mecanismos de cumplimiento. También identificaría un punto de contacto con el cual comunicarse en caso de tener dudas y preguntas acerca del contenido o su aplicación (OCDE, 2009^[3]). También se necesitará incluir preceptos centrales de integridad, como obsequios y prestaciones, reglas previas y posteriores al empleo público, de alguna manera dispersos en el marco de integridad actual. Las disposiciones para este futuro Código de Ética deberían trascender el cumplimiento con el marco legislativo y centrarse más en medidas preventivas que en sanciones. Esto sentará las bases para una coordinación sólida entre la Dirección General de Legalidad, la de Asuntos Jurídicos y las unidades de control interno.

Recuadro 3.3. La Constitución de la Ciudad de México

La Ciudad de México promulgó su Constitución el 5 de febrero de 2017 como resultado de un extenso trabajo participativo de muchas partes interesadas. Especialistas, miembros del entorno académico, líderes sociales y organizaciones de la sociedad civil participaron activamente dando a conocer sus puntos de vista. Algunas de sus metas son fomentar y garantizar el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos, satisfacer las responsabilidades del gobierno ante los ciudadanos, la conservación y mejora del medio ambiente, el combate a la corrupción, la disminución de las desigualdades y mejorar la justicia distributiva, y fomentar el bienestar social. La Constitución entrará en vigor el 17 de septiembre de 2018.

El primer título de esta nueva Constitución contiene varios artículos que establecen los nuevos principios constitucionales. El Artículo 3 delinea el ejercicio de los poderes oficiales en los términos siguientes:

Título Primero

Disposiciones Generales

Artículo 3: De los principios rectores

1. La dignidad humana es el principio rector supremo y sustento de los derechos humanos. Se reconoce a toda persona la libertad y la igualdad en derechos. La protección de los derechos humanos es el fundamento de esta Constitución, y toda actividad pública estará guiada por el respeto y garantía a ellos.
2. La Ciudad de México asume como principios:
 - a. El respeto a los derechos humanos, la defensa del Estado democrático y social, el diálogo social, la cultura de la paz y la no violencia, el desarrollo económico sustentable y solidario con visión metropolitana, una distribución del ingreso más justa, la dignificación del trabajo y el salario, la erradicación de la pobreza, el respeto a la propiedad privada, la igualdad sustantiva, la no discriminación, la inclusión, la accesibilidad, el diseño universal, la preservación del equilibrio ecológico, la protección al ambiente, y la protección y conservación del patrimonio cultural y natural. Se reconoce la propiedad de la Ciudad sobre sus bienes del dominio público, de uso común y del dominio privado; asimismo, la propiedad ejidal y comunal.
 - b. La rectoría del ejercicio de la administración pública debe apegarse a la ética, la austeridad, la racionalidad, la transparencia, la apertura, la responsabilidad, la participación ciudadana y la rendición de cuentas con control de la gestión y evaluación, en los términos que fije la ley.
 - c. La función social de la Ciudad, a fin de garantizar el bienestar de sus habitantes, en armonía con la naturaleza.
3. El ejercicio del poder se organizará conforme a los principios de democracia directa, representativa y participativa, interés social, subsidiariedad, proximidad gubernamental y derecho a la buena administración.

A partir de este punto se considera el derecho a la buena administración como un derecho humano de acuerdo con lo mencionado en el Artículo 7 de la Constitución. De conformidad con el Artículo 60 de la nueva Constitución, este derecho se garantiza mediante un gobierno abierto, honesto, transparente, profesional, eficiente, austero, incluyente, resiliente y de gobierno completo que procure el interés público y el combate a la corrupción.

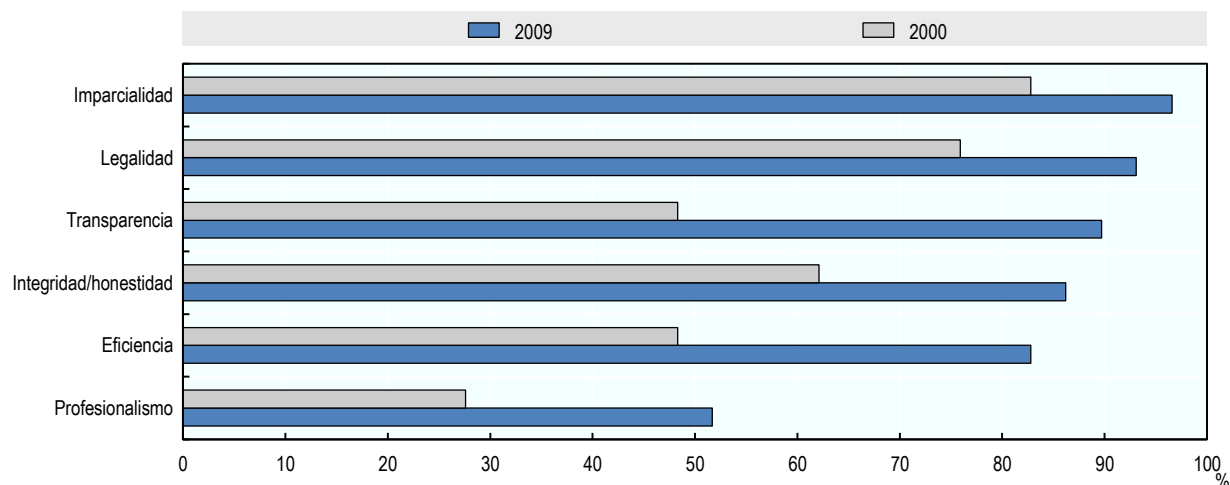
Fuente: Ciudad de México (s.f.), *Constitución Política de la Ciudad de México*, http://www.infodf.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf, (consultada el 3 de abril de 2017) y 2016, *Proyecto de la Constitución Política de la Ciudad de México*, <http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/DOC/ProyectoConst15sep.pdf>.

Por tanto, la Ciudad de México podría considerar, al crear su nuevo Código de Ética, los frecuentemente mencionados valores centrales del servicio público adoptados por los países miembros de la OCDE como condición previa al establecimiento de un gobierno íntegro y que rinda cuentas (Gráfica 3.1). La referencia a estos valores no necesita ser exhaustiva y podría mencionar, por ejemplo, los más identificados por los gobiernos, como legalidad, transparencia, objetividad, eficiencia y rendición de cuentas. Este nuevo Código de Ética en

ningún caso debe utilizar un lenguaje legalista, como se recomienda en el Recuadro 3.4, para garantizar su integración eficaz en el trabajo cotidiano de los servidores públicos. Asimismo, necesita considerar las diversas misiones de las entidades del gobierno de la Ciudad de México, pues los códigos de ética están diseñados para proteger la integridad y la reputación de las diversas entidades que estarán a su alcance (Gilman, 2005^[4]).

Gráfica 3.1. Valores centrales del servicio público

Porcentaje de los 29 países que respondieron a las encuestas de 2000 y 2009



Fuente: (OCDE, 2009^[5]), "Graph 3 Frequently stated core public service values (2000 and 2009)", en *Government at a Glance 2009*, OECD Publishing, Paris.

Recuadro 3.4. Elaboración de un Código de Integridad: lineamientos para el proceso y el contenido

Se han generado varios criterios y lineamientos para la creación de códigos de integridad. A continuación se presenta una selección de recomendaciones basadas en estos lineamientos y las lecciones aprendidas por experiencia:

- Un paso preparatorio importante consiste en preceder el código con una **carta** de los niveles gubernamentales más altos (políticos o administrativos) que explique las razones para elaborar un código y destaque su importancia.
- El código en sí debería comenzar por una **introducción** que aborde sus metas y características. A continuación se presenta una lista no exhaustiva de posibles aspectos y preguntas:
 - Objetivos: ¿Qué expectativas atiende el código?
 - Alcance: ¿A quién se aplica el código?
 - Cumplimiento: ¿Es posible hacer cumplir el código y, de ser así, cómo?
 - Contacto: ¿A quién se pueden acercar los miembros del personal si tienen preguntas sobre el contenido o aplicación del código?
 - Jerarquía de valores y reglas: ¿Deben los lectores del código dar

importancia al orden en el cual se presentan los valores y las reglas?

- Valores en conflicto: ¿Cómo actuar si los valores tratados en el código están en conflicto entre sí? ¿La organización proporciona apoyo a los miembros del personal que se enfrenten con este dilema (por ejemplo, mediante capacitación, orientación, consejería, etcétera)?
- Congruencia: El código se incorpora en un marco de gestión de la integridad más amplio. ¿Cuáles son estos otros instrumentos y cómo se relacionan con el código?

Después de la introducción inicia el código en sí. Los lineamientos siguientes (Maesschalck, J., and Schram, F., 2006^[6]) aumentan la calidad y pertinencia de un código que se adapte al siguiente modelo: incluir un número limitado de valores centrales, cada uno definido y posteriormente especificado en detalle en reglas específicas que a su vez puedan ilustrarse con ejemplos:

- **Claridad:** Hacer el texto tan claro y legible como sea posible. El código deberá ser claro para todos los miembros del personal que se espera lo apliquen.
- **Sencillez:** Hacer el texto tan sencillo como sea posible, pero no demasiado. La integridad es un tema complicado y el código no debe descuidar esto. Aun así, no hay razón para complicar las cosas más de lo necesario.
- **Concreto:** Evitar generalizaciones vacías. No siempre es posible evitar realizar afirmaciones vagas, especialmente en los “códigos de ética” basados en valores. No obstante, es importante intentar presentar los valores de la manera más concreta posible, por ejemplo, especificándolos en reglas y lineamientos determinados o con ejemplos concretos.
- **Estructurado:** Asegurar que el código esté integrado de manera lógica y centrado en una serie de valores básicos que no se dupliquen. Si los valores son en verdad mutuamente exclusivos, será más fácil identificar las tensiones entre ellos. Estas tensiones son características de los dilemas éticos, y un código con valores delineados con claridad se convierte de esta manera en una herramienta muy útil para tratar con dilemas éticos o explorar dilemas éticos en las sesiones de capacitación.
- **Congruencia:** Utilizar conceptos de manera congruente y parsimoniosa. No es buena idea utilizar diferentes términos para el mismo concepto dentro del mismo código (o en diferentes documentos dentro de la misma organización). De la misma manera, deberá evitarse el mismo término con diferentes significados. Hay que decidir el término más apropiado y utilizarlo de manera sistemática en todos los documentos con el mismo significado. Lo anterior aumenta en gran medida la oportunidad de que todos los miembros del personal utilicen el mismo lenguaje, lo que permite que el código y los documentos relacionados sean herramientas verdaderamente útiles en la capacitación y conversación cotidiana.
- **Vinculación:** Incluir suficientes referencias cruzadas en el código a otros documentos, lineamientos y códigos donde los miembros del personal encuentren mayores detalles sobre temas específicos (véase la idea mencionada de un código como “portal” de toda la información relevante relacionada con la integridad).

- **Pertinencia:** El código deberá ir más allá de lo obvio y centrarse particularmente en los temas en que se requiere orientación. La oportunidad para ello aumenta si los análisis de riesgos y los análisis de dilemas se utilizan en la preparación del código.

Fuente: (OCDE, 2009^[3]), Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation, GOV/PGC/GF(2009)1, abril 23.

Con el fin de garantizar la claridad, la Ciudad de México podría considerar eliminar del nuevo Código de Ética las reglas de integridad detalladas y diseñar, con base en buenas prácticas internacionales como las de Australia, un Manual o Lineamientos para ofrecer orientación en la resolución de dilemas éticos que puedan surgir en el ejercicio de las funciones del servicio público. Hasta la fecha, no hay lineamientos eficaces sobre cómo resolver dilemas éticos (Recuadro 3.5). El Manual propuesto podría contener disposiciones con criterios más claros, concretos, sencillos y congruentes para ayudar con eficacia a los servidores públicos de la Ciudad de México en la resolución de dilemas éticos que podrían presentarse en su trabajo diario.

Recuadro 3.5. Orientar a los funcionarios públicos que enfrentan dilemas éticos en Australia

El gobierno australiano elaboró e implementó estrategias para mejorar la ética y la rendición de cuentas en el servicio público australiano (APS, por sus siglas en inglés), como el Código de Conducta del Cabildo y el registro de “terceros”, el Código del Asesor Ministerial, y el trabajo sobre denuncias y libertad de información.

Con el fin de apoyar su régimen sobre ética e integridad, la Comisión Australiana del Servicio Público mejoró su orientación sobre los Valores del Servicio Público Australiano y los temas relacionados con el Código de Conducta. Lo anterior incluye la integración de la capacitación sobre ética en las actividades de capacitación y desarrollo en todos los niveles.

Para ayudar a los servidores públicos en su proceso de toma de decisiones al enfrentar dilemas éticos, la Comisión Australiana del Servicio Público diseñó un modelo de toma de decisiones que sigue el acrónimo en inglés REFLECT (reflejar o reflexionar):

1. Reconocer un posible problema o tema

Los funcionarios públicos deben preguntarse:

- ¿Tengo la corazonada de que algo no está bien o de que es una situación de riesgo?
- ¿Es este un tema de algo correcto frente a algo correcto, o de algo correcto frente a algo incorrecto?
- Reconocer la situación como una que podría involucrar tensiones entre los Valores del APS o entre el APS y los valores personales del funcionario.

2. Encontrar información pertinente

- ¿Qué dio lugar al problema y cuáles son las circunstancias?
- Identificar la legislación relevante, así como las políticas y la orientación (en el nivel del APS y del organismo específico).
- Identificar los derechos y responsabilidades de las partes involucradas relevantes.
- Identificar cualquier decisión precedente.

3. Permanecer en la “disyuntiva”

- Dialogar sobre el asunto, utilizar la intuición (inteligencia emocional y procesos racionales) y el análisis, escuchar y reflexionar con supervisores, colegas respetados, colegas en general o servicios de apoyo; y no olvidar la privacidad.

4. Evaluar las opciones

- Descartar opciones poco realistas.
- Aplicar la prueba de rendición de cuentas: ¿la decisión soportaría el escrutinio público o el análisis independiente?
- Prepararse para explicar las razones de la decisión tomada.

5. Tomar una decisión

- Llegar a una decisión, implementarla y documentarla de ser necesario.

6. Darse tiempo para reflexionar

- ¿Cómo resultó la decisión para todos los involucrados?
- Aprender de la decisión tomada.
- Si tuviera que hacerlo todo de nuevo, ¿qué cambiaría?

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

Un aspecto adicional que la Ciudad de México debería considerar al racionalizar el marco ético consiste en definir una estrategia para garantizar la alineación con los códigos organizacionales dentro de su administración pública y cerciorarse de que sean de fácil acceso para su consulta, de que todos los funcionarios lo conozcan y se apliquen de la forma apropiada. Para garantizar un enfoque de gobierno completo y fortalecer la coordinación, la Ciudad de México necesita coordinarse con las delegaciones para asegurar la coherencia del nuevo marco ético y de conflicto de intereses que implemente el Sistema Anticorrupción local. En consecuencia, la Ciudad de México deberá asegurarse que todos los servidores públicos de su jurisdicción compartan los mismos valores y estén conscientes de las posibles sanciones en caso de faltas al código.

Esta propuesta para un nuevo Código de Ética necesita aplicarse a todos los servidores públicos y empleados de la Ciudad de México sin importar su situación contractual, a

diferencia de lo que sucede actualmente. Todos los empleados deben recibir el mismo nivel de orientación y capacitación básicas, mientras que los niveles ejecutivos y los funcionarios con riesgos deben recibir orientación adicional y a la medida. La Ciudad de México requiere que incluso el personal temporal conozca el nuevo Código de Ética.

Por último, al redactar estas reglas, la Ciudad de México necesita consultar a sus servidores públicos para alcanzar un entendimiento común en toda la administración pública y asegurar su cumplimiento. El nuevo Código de Ética deberá acompañarse de un conjunto de lineamientos de interpretación, listas de verificación y procedimientos para asegurar su aplicación de manera congruente y coherente, evitando sesgos y situaciones de conflicto de interés.

3.2.3. La Ciudad de México también podría considerar simplificar sus reglas actuales sobre conflictos de interés.

Para gestionar con eficacia el conflicto de interés en el lugar de trabajo, las reglas al respecto deben precisar con claridad lo que se espera de los servidores públicos y acompañarse de procedimientos, lineamientos, listas de verificación y cualquier otra herramienta que les ayude en la determinación de la existencia de conflictos de interés y cómo proceder en ese caso. Estas reglas suelen aplicarse con enfoques descriptivos y prescriptivos.

De forma similar al caso de las reglas de ética existentes, el marco de conflictos de interés de la Ciudad de México se compone de los instrumentos legales, políticas y lineamientos que se detallan en el Cuadro 3.2, y que son muy diferentes en contenido y calidad. Asimismo, su potencial de aplicación no es uniforme, pues estas reglas se aplican a puestos de estructura y los considerados de confianza (de nombramiento libre), pero no a los empleados sindicalizados.

Cuadro 3.2. Reglas actuales sobre conflictos de interés en la Ciudad de México

Marco regulatorio sobre conflicto de intereses
Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRSP), derogado el 18 de julio de 2016 y vigente hasta el 18 de julio de 2017
Artículo 3, fracción VI; 31; 37, último párrafo; 47, 58 y 60 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas publicada en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 18 de julio de 2016, con entrada en vigor el 19 de julio de 2017
De forma similar y alineada a la LGRA, los artículos 3, fracción VII; 31; 37 último párrafo; 47; 58 y 60 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México (LRA) publicada en la <i>Gaceta Oficial de la CDMX</i> el 1 de septiembre de 2017
Lineamientos para la presentación de declaración de intereses y manifestación de no conflicto de intereses a cargo de los servidores públicos de la administración pública del Distrito Federal y sus contrapartes (Lineamientos de julio de 2015)
Acuerdo por el que se fijan políticas de actuación para una rendición de cuentas transparente que implique evitar el conflicto de intereses y el incremento del patrimonio no justificado (Lineamientos de marzo de 2016)
Lineamientos para la declaración y difusión de información patrimonial, fiscal y de intereses a cargo de las personas servidoras públicas de la administración pública de la Ciudad de México y contrapartes (Lineamientos de abril de 2016).

Fuente: Autor con base en información proporcionada por la Contraloría General.

Varias fracciones del Artículo 47 de la LFRSP, que esbozan las responsabilidades de los servidores públicos (derogado en el *DOF* el 18 de julio de 2016 y vigente hasta el 18 de julio de 2017) describen situaciones en las cuales podría surgir un conflicto de intereses y ofrecen como referencia un procedimiento para gestionar el conflicto de intereses. Esto consiste en notificar a los gerentes de esta situación cuando se produzca. Igualmente, la nueva LGRA emitida el 18 de julio de 2016, la cual entró en vigor el 19 de julio de 2017,

define el conflicto de intereses como “la posible afectación del desempeño imparcial y objetivo de las funciones de los Servidores Públicos en razón de intereses personales, familiares o de negocios”. Describe además situaciones en las cuales podría surgir un conflicto de intereses y establece un procedimiento para gestionarlo. Estipula que el servidor público que tenga conocimiento de que se encuentra en un conflicto de intereses o impedimento legal debe informarlo a su jefe inmediato o al órgano gubernamental que determinen las disposiciones aplicables. Establece que ese empleado debe solicitar que sea excusado de participar en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de los asuntos que le actualizan el conflicto de intereses. Acto seguido, el jefe inmediato debe determinar y comunicarle al servidor público, a más tardar 48 horas antes del plazo establecido para atender el asunto en cuestión, los casos en que no sea posible abstenerse de intervenir. También establece que deben darse instrucciones por escrito para la atención, tramitación o resolución imparcial y objetiva de dichos asuntos.

Los Lineamientos de mayo de 2015 describen cuándo puede surgir un conflicto de intereses, pero no mencionan mecanismos para evitar la situación. Además, sus reglas solo se aplican a funcionarios encargados de compras públicas. Los demás Lineamientos no contienen una definición de lo que constituye un conflicto de intereses. Se refieren a los mecanismos para declarar intereses financieros y no financieros, y a la plataforma digital mediante la cual deben hacerse públicas estas declaraciones, pero no especifican un mecanismo para impedir que surjan o para mitigar su impacto sobre los procesos públicos de toma de decisiones.

A partir del estudio y las conversaciones con servidores públicos de la Ciudad de México, parece que tal como están escritos actualmente, estos lineamientos no contribuyen a crear un entendimiento común sobre cómo gestionar una situación de conflictos de intereses con eficacia, así como tampoco para evitar que surjan estas situaciones. Por esto, la Ciudad de México podría considerar simplificar y aclarar las reglas para asegurarse de que los servidores públicos entiendan y reconozcan que la gestión de una situación de conflictos de interés no se puede limitar a llenar un formato de declaración de sus intereses financieros y no financieros, y sancionar los retrasos en su entrega. Los servidores públicos de la Ciudad de México necesitan entender que puede surgir un conflicto de intereses cuando ejercen sus obligaciones y funciones y necesitan gestionarse o evitarse de manera eficaz para conservar la integridad del sistema. La Ciudad de México necesita garantizar que se realicen esfuerzos continuos de capacitación y actividades para concientizar sobre esto. Además, debe alentarse a los servidores públicos a que identifiquen posibles conflictos de intereses y reportarlo desde que se presente a sus gerentes, superiores o a la unidad facultada para ofrecer orientación con miras a alcanzar una solución conjunta (véase el Recuadro 3.6).

3.2.4. La Ciudad de México podría considerar actualizar el código organizacional existente.

Cinco entidades gubernamentales de la Ciudad de México han adoptado su propio Código de Ética: dos secretarías, dos organismos descentralizados y una entidad (Cuadro 3.3). A diferencia de las reglas de ética aplicables actualmente a los servidores públicos, dos de estos códigos organizacionales contienen una definición de lo que constituye el conflicto de intereses. Ninguna de las entidades y organizaciones gubernamentales alinean de manera sistemática sus misiones con los valores establecidos en el marco de ética existente, y algunas no se aprobaron mediante un proceso participativo. Asimismo, los servidores públicos que trabajan en las unidades de control interno de la Contraloría no

están conscientes o fueron informados de este desequilibrio entre misión y valores, aunque son responsables por hacer cumplir las reglas generales de ética.

Cuadro 3.3. Códigos de Ética Organizacional de la Ciudad de México

Códigos de ética y reglas de integridad de la Ciudad de México
Código de Ética de la Secretaría de Educación (contiene 19 principios)
Código de Ética de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (establece tres principios éticos, cuatro obligaciones, contiene sanciones y cuenta con una definición de conflicto de interés)
Código de Ética del Ombudsman de la Ciudad de México (establece 11 principios y detalla siete obligaciones impuestas a los servidores públicos)
Código de Ética del Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial (establece 22 principios que deberán guiar a los servidores públicos y cuenta con una definición de conflicto de intereses)
Código de Ética del Sistema de Aguas de la Ciudad de México (establece cinco principios, y hace referencia a las declaraciones de conflicto de intereses y de ausencia del mismo)

Fuente: Autor con base en información proporcionada por la Contraloría General.

Aunque contar con un Código de Ética separado puede ser un elemento central de una estrategia gubernamental para concentrarse en organizaciones con funciones consideradas particularmente sensibles a riesgos, mantener la congruencia entre todos estos Códigos puede representar un desafío, pues podría socavar la uniformidad de las normas esperadas de conducta ante riesgos a la integridad (OCDE, 2012^[7]).

En la Ciudad de México, las entidades gubernamentales que han adoptado sus propios códigos no han contado con la orientación de un marco general. Su contenido, alcance y calidad son muy diferentes. Una revisión de estos códigos de ética organizacionales confirma que no existe coherencia en cuanto a los valores y las obligaciones éticas que se imponen a los servidores públicos. Esta fragmentación y la falta de principios generales y valores comunes a estas organizaciones no permiten implementar una cultura operativa de integridad uniforme en las entidades del sector público. Así, la Ciudad de México podría considerar, mientras se actualizan estos códigos organizacionales, la adopción de lineamientos específicos como sucede en el ámbito federal. Esto garantizaría, entre otras cosas, que estos códigos utilicen lenguaje sencillo, identifiquen los riesgos de violaciones a la integridad en el contexto de las actividades de la organización, ofrezcan orientación a los funcionarios públicos que trabajan en estas organizaciones cuando surjan dilemas éticos o conflictos de interés, y también que se encuentren alineados con el nuevo marco de integridad. La Ciudad de México debería ir más allá de solo proporcionar definiciones, estableciendo mecanismos para declarar la existencia de situaciones de conflicto y ofrecer instrumentos que orienten a los servidores públicos para resolver temas éticos y gestionar las situaciones de conflictos de interés cuando surjan.

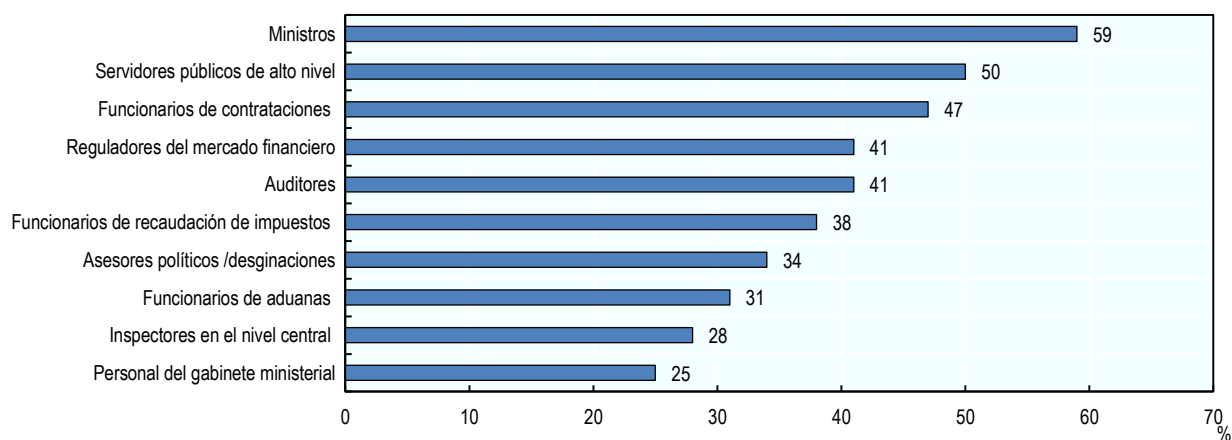
Al adoptar estos nuevos códigos organizacionales, la Ciudad de México debería garantizar un proceso participativo para generar consenso y apropiación de las reglas, y ofrecer orientación relevante y clara a todos los servidores públicos. Este proceso participativo podría mitigar el riesgo de que estos códigos organizacionales se conviertan en un “trámite” orientado a un ejercicio de cumplir con la tarea, como se ha observado en muchas entidades públicas en todo el mundo en el pasado. El análisis cuidadoso de los riesgos específicos a la corrupción en las organizaciones, y los posibles dilemas éticos puede ayudar a fomentar el debate entre servidores públicos y generar consensos acerca de los valores y principios de conducta compartidos.

3.2.5. La Ciudad de México podría considerar el desarrollo de normas especiales para áreas de riesgo como el sector de seguridad policiaca, de los asesores políticos y de funcionarios encargados de las compras públicas.

En última instancia, los servidores públicos son los responsables de identificar situaciones de conflictos de interés, pero los países de la OCDE han identificado las áreas de mayor riesgo en un intento de ofrecer orientación a sus servidores públicos para evitar y resolver situaciones de conflictos de interés. La mayoría de los países de la OCDE adoptó normas especiales para estas áreas específicas de actividad y los puestos involucrados, como se describe en la Gráfica 3.2. En países como Canadá y Estados Unidos se identificaron áreas de actividades y puestos que están más expuestos a violaciones de la integridad y situaciones de conflicto de interés, y se adoptaron reglas específicas y lineamientos para resolver temas éticos y evitar y gestionar adecuadamente los conflictos de interés. En México, el Decreto Ejecutivo del 3 de febrero de 2015 llevó a la creación de un código de conducta para todos los servidores públicos y un protocolo específico para regir las interacciones entre funcionarios encargados de las compras gubernamentales y los proveedores.

En la Ciudad de México no existen normas específicas para los servidores públicos que trabajan en áreas susceptibles de corrupción. Sin embargo, el marco legislativo para la contratación pública contiene disposiciones sobre la declaración de intereses, la abstención de participar en el proceso de compras gubernamentales si existen conflictos de interés, etcétera. No existen tampoco reglas específicas para otras áreas de riesgo como el Servicio de Policía Auxiliar del Distrito Federal y la Policía Bancaria e Industrial de la Ciudad de México que son dos organismos gubernamentales descentralizados de la administración pública donde se ha identificado que el riesgo de corrupción es extremadamente alto (Casar, 2016^[8]).

Gráfica 3.2. Elaboración de políticas y reglas específicas de conflictos de interés para categorías determinadas de funcionarios públicos en países de la OCDE



Fuente: (OCDE, 2014^[9]).

La LRA de la Ciudad de México no contiene reglas específicas para los funcionarios involucrados en las compras públicas u otros funcionarios que ocupen puestos que estén particularmente en riesgo de corrupción. Sí establece un sistema específico que se pondrá en marcha en la Plataforma Digital para identificar servidores públicos que participen en el proceso de compras públicas y las entidades gubernamentales en las que trabajan (Artículo 43 de la LRA de la Ciudad de México). Esta será una iniciativa útil para garantizar la transparencia a lo largo de todo el proceso de compras, pero no basta para evitar y resolver temas de ética y conflictos de interés que pudieran surgir en el área más expuesta al riesgo.

En el proceso de elaboración de su nuevo marco de integridad, la Ciudad de México podría considerar la identificación de las áreas de mayor riesgo y ofrecer un manual de ética y situaciones de conflicto de intereses específico para los funcionarios que participan en actividades de compras públicas u otras actividades específicas de gobierno. Lo anterior contribuiría a que los servidores públicos identifiquen estas situaciones y tomen las decisiones apropiadas. Esta orientación específica con base en riesgos complementaría los códigos organizacionales ya mencionados. En el largo plazo, también podrían establecerse reglas para quienes trabajan en el sector de seguridad pública.

3.2.6. La Ciudad de México podría establecer referencias claras que describan las sanciones aplicables en caso de contravenir las reglas de integridad, a fin de garantizar su cumplimiento.

Al establecer las conductas deseables, los servidores públicos necesitan información acerca de las consecuencias de violar las reglas éticas y de conflicto de intereses vigentes y, de ser aplicable, también los mecanismos de recuperación de pérdidas económicas y los daños que pudieran aplicarse. Es necesario redactar las reglas de conducta y de ética de manera clara, y aplicarse de manera equitativa, explicando los vínculos entre ellas y el instrumento legal donde se describen estos incumplimientos. Si se aplican de manera justa y oportuna, las sanciones tienen un impacto positivo en la credibilidad de las reglas y el marco de integridad. Envían la señal a los servidores públicos y ciudadanos de que no hay lugar para la impunidad, y de que el gobierno toma en serio la defensa del interés público y que contribuye a infundir los valores de integridad entre personas y organizaciones.

La investigación de la OCDE sugiere que las organizaciones deben reaccionar a las conductas indeseadas incluso en acciones pequeñas. Cualquier aceptación de esta conducta erosiona la integridad de la organización o fomenta el cinismo y la frustración entre aquellos que cumplen las reglas (OCDE, 2017^[10]). Las sanciones más comunes en caso de violación de políticas de conflictos de interés entre los países de la OCDE son el procesamiento disciplinario y criminal, así como la cancelación de las decisiones y los contratos afectados (Recuadro 3.6).

Recuadro 3.6. Establecimiento de sanciones proporcionales por violación de las políticas de conflicto de interés

Se toma en consideración la naturaleza del puesto cuando los países determinan las consecuencias personales apropiadas por la violación de la política de conflictos de interés. La siguiente lista de consecuencias personales indica la variedad de sanciones severas aplicadas a diferentes categorías de funcionarios en Portugal:

- pérdida del mandato de funcionarios políticos y altos funcionarios públicos, asesores o consultores técnicos;
- cese inmediato del puesto y devolución de todas las sumas recibidas por parte de asesores ministeriales;
- tres años de suspensión de responsabilidades políticas de alto nivel y de responsabilidades públicas para los servidores públicos de alto nivel;
- pérdida del puesto en caso del personal administrativo y
- multa e inactividad o suspensión para los servidores civiles y el personal contractual.

Fuente: (OCDE, 2005^[11]), *Managing a Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and countries experiences*, OECD Publishing, Paris.

En el marco de integridad de la Ciudad de México (aplicable antes del 1 de septiembre de 2017), las sanciones impuestas en caso de incumplimientos de ética o conflicto de interés no se entendían con claridad. Los servidores públicos no siempre estaban conscientes de que su falta tendría consecuencias no solo para ellos, sino también para sus organizaciones, y que las sanciones podrían imponerse de manera acorde con la falta. Las sanciones por faltas a la integridad tampoco se expresaban ni establecían con claridad en los diversos instrumentos legales, políticas y lineamientos que en algunos casos se refieren al Artículo 47 de la LFRSP, que menciona las responsabilidades de los servidores públicos (ahora derogado). Esta disposición y las demás reglas no atienden estas faltas a la integridad como las relacionadas con abuso de poder, tratamiento preferencial, ejercicio de actividades prohibidas y casos de postempleo que pudiesen presentarse como resultado de la mayor movilidad entre el sector público y el privado (el fenómeno de “puerta giratoria”). Durante las entrevistas efectuadas para este estudio, las respuestas de los funcionarios a la pregunta sobre las sanciones impuestas en caso de faltas a la integridad, sistemáticamente se referían a las disposiciones de la LFRSP (artículos 47 y 50, derogados) sin mencionar la sanción apropiada en caso de contravención de una regla de ética específica. Sus respuestas se fundamentaban en un enfoque legalista que básicamente se centraba en el cumplimiento con las disposiciones establecidas en el marco de integridad más que en identificar adecuadamente y resolver el dilema ético o el conflicto de intereses. Lo anterior sugirió que la estrategia de integridad en la Ciudad de México se ha centrado más en hacerla cumplir que en la prevención. Esto tiene el potencial de diluir la conducta ética dentro de las organizaciones, pues parece tener menos que ver con la responsabilidad personal que con un conocimiento detallado de la ley (Gilman, 2005^[4]).

El nuevo marco jurídico correspondiente a la Ley General de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LGRSP) y a la Ley de Responsabilidades Administrativas (LRA) de la Ciudad de México establecen claramente los actos en los que los servidores públicos podrían estar incurriendo en actos de corrupción por omisión o acción al regular las faltas administrativas graves y no graves de los servidores públicos; entre ellas se encuentran las siguientes: cohecho, peculado, desvío de recursos, utilización indebida de información, abuso de funciones, actuación en conflicto de intereses, contratación indebida, enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflictos de interés, tráfico de influencias, encubrimiento, desacato y obstrucción de la justicia, e igualmente se establecen sanciones diferenciadas, según se trate de faltas administrativas graves o no.

Como se detalla en el Cuadro 3.4, el incumplimiento de principios éticos al momento de cumplir con sus obligaciones y funciones públicas, la falta de identificación y resolución de un conflicto de intereses cuando surge, la aceptación o mantenimiento de un interés privado prohibido, la falta de reporte de un conflicto de intereses conocido por parte de un colega, la falta de solución o gestión de conflictos de interés, no proporcionar o proporcionar información falsa sobre activos e intereses privados se consideran violaciones por las que debería aplicarse una sanción administrativa. Sin embargo, no existe claridad en lo que sería la sanción aplicable. En efecto, cuando cualquiera de estas situaciones se presenta, los funcionarios públicos deberían abstenerse de intervenir o participar de cualquier forma en los procedimientos o acciones relacionados e informar a su superior inmediato, la unidad interna de control o la Dirección General de Contralorías Internas en Entidades.

Cuadro 3.4. Sanciones de conflicto de intereses y reglas de ética sujetas a sanciones de acuerdo con el marco actual de integridad de la Ciudad de México

Violaciones	Disposiciones legales	Sanciones administrativas	Sanciones penales	Sanciones reparatorias
Violación de principios éticos en el cumplimiento de obligaciones y funciones.	Art. III de la Carta de Derechos. No hay sanción en el Código de Ética de los Servidores Públicos.	X		
	Arts. 47, primer párrafo, y 53 de la LFRSP (derogados).	X		
	Arts. 75 al 89 de la LGRA y LRA de la CDMX.	X		X
En caso de acciones u omisiones relacionadas con la gestión de fondos públicos, valores y recursos económicos propiedad de la Ciudad en el contexto del presupuesto y planeación que dañe a la Secretaría de Hacienda y los activos de una entidad.	Art. III de la Carta de Derechos.	X	Solo si el Código Penal lo clasifica como tal.	X
	Arts. 75 al 89 de la LRA de la CDMX.	X		X
No resolver un conflicto de interés cuando surge.	Art. II (6) de la Carta de Obligaciones.	X	Solo si el Código Penal lo clasifica como tal.	
	Arts. 47, fracción XX, y 53 de la LFRSP (derogados).	X		
	Art. 7 de los Lineamientos de mayo de 2015.	X		

No abstenerse cuando existe conflicto de intereses.	Arts 47, fracción XIII, y 53 de la LFRSP (derogados). Arts. 75 al 89 de la LRA de la CDMX.	X	
No declarar el conocimiento de un conflicto de intereses de un colega.	Arts. 47, fracción XIV, y 53 de la LFRSP (derogados).	X	
	Arts. 3 y 6 del Lineamiento de mayo de 2015.	X	
	Art. 6 de los Lineamientos de julio de 2015. Arts. 75 al 89 de la LRA de la CDMX.	X	
No resolver o gestionar un conflicto de intereses de un superior.	Arts. 47, fracción XX, y 53 de la LFRSP (derogados).	X	
No proporcionar información de activos o intereses privados.	Article 47 fraction XVIII of the LFRSP (abolished)	X	
	Article 6 (a) vii Guidelines of July 2015	X	
	Article 7 Guidelines May 2015	X	
	Article 75-89 of the LRA of Mexico City	X	
No proporcionar información oportuna sobre activos e intereses privados.	Art. 7 de los Lineamientos de mayo de 2015.	X	
	Art. 7 de los Lineamientos de abril de 2016.	X	
	Arts. 75 al 89 de la LRA de la CDMX.	X	
Proporcionar información falsa sobre activos e intereses privados.	Art. 7 de los Lineamientos de mayo de 2015.	X	
	Art. 7 de los Lineamientos de abril de 2016.	X	
	Arts. 75 al 89 de la LRA de la CDMX.	X	
Otras situaciones (es decir, no declarar un regalo o aceptar una oferta de empleo en incumplimiento de las disposiciones de la LRSP).	Arts. 88 y 89 de la LFRSP.	X	Si el valor de un regalo supera el umbral establecido en el Art. 88 de la LRSP y lo reciben las personas enumeradas en el Artículo 87 y el funcionario público no puede justificar durante la investigación el aumento de sus activos.
	Aceptación de regalos cuyo valor supere el umbral que debe reportarse a la Dirección de Legalidad. Arts. 75 al 89 de la LRA de la CDMX.	X	

Fuente: Autor con base en información proporcionada por la Contraloría General.

Las entrevistas con servidores públicos mostraron también que la política de integridad de la Ciudad de México se centra en la gestión de los temas de ética y los conflictos de interés mediante medidas de sanción más que en evitar que ocurran o en resolverlas cuando surgen. Así, la gestión de una situación de conflicto de intereses consiste básicamente en verificar si se presentó el formato para declarar activos e intereses y completar una lista de requerimientos o sancionar al servidor público en caso de falta. La manera en la que se establece la política de integridad en la actualidad en las

organizaciones del sector público no se orienta que los funcionarios públicos, tanto como sea razonablemente posible, se encuentren en una situación de conflicto de intereses o dilema ético. La LRA de la Ciudad de México distingue entre faltas graves y no graves (lo que se detalla en el Recuadro 3.7). El plazo de prescripción de esta ley para las faltas no graves es de tres años a partir del día en que ocurrió o cesó la contravención y de hasta siete años en el caso de faltas graves. Esto ahora está uniformado con el Sistema Nacional Anticorrupción. Esta característica es un esfuerzo notable por mejorar la eficacia de la función de sanción, a medida que los servidores públicos sepan que es la conducta que se espera de ellos y que necesita difundirse entre todas las entidades públicas para garantizar su cumplimiento eficaz.

Recuadro 3.7. Faltas graves y no graves conforme a la Ley de Responsabilidades Administrativas (LRA) de la Ciudad de México y la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA)

En el ámbito federal, los artículos 49 y 50 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), que entró en vigor en julio de 2017, definen faltas no graves. Las faltas graves se definen en los artículos 52 a 64 de la misma ley. La LRA de la Ciudad de México define en los artículos 49 y 50 las faltas no graves de la siguiente manera:

- La falta de observancia, en el ejercicio de sus funciones, atribuciones y comisiones confiadas, de disciplina y respeto hacia otros servidores públicos así como a las personas con quienes interactúan. Las disposiciones del Código de Ética deben aplicarse a esta regla.
- Omisión en el reporte de conductas de las que sean testigos en el ejercicio de sus responsabilidades y funciones que podrían constituir faltas administrativas.
- Incumplir las instrucciones de superiores, toda vez que estén de acuerdo con las disposiciones normativas relacionadas. En caso de recibir instrucciones o tareas contrarias a estas disposiciones, los servidores públicos deben reportar la circunstancia en términos del Artículo 93 de la Ley.
- Presentar las declaraciones de activos o interés de manera extemporánea. Dejará de considerarse una falta no grave si la presentación de la declaración correspondiente se hace después de haber comenzado el procedimiento administrativo.
- Incumplimiento en el registro, integración, almacenamiento y cuidado de documentación e información que, debido a su cargo, se encuentre bajo su responsabilidad o que permita de manera intencional o culposa su uso, difusión, plagio, destrucción, malversación o mal uso.
- Falta de respuesta oportuna a solicitudes de documentación, información o implementación de medidas precautorias solicitadas por las comisiones de Derechos Humanos.
- Falta de proceso oportuno y en la forma requerida de solicitudes de colaboración, información o documentación presentadas por autoridades judiciales o administrativas, siempre que sea en el legítimo ejercicio de sus facultades y que no exista impedimento legal para ello, lo que debe justificarse.

- Falta de respuesta oportuna a solicitudes de colaboración, información o documentación presentadas por los órganos de control interno o el Tribunal en relación con procedimientos para investigar disputas o procedimientos disciplinarios administrativos.
- Omisiones en la ejecución de sanciones en la forma de reprimendas o suspensión temporal del empleo de los servidores públicos sancionados por el órgano de Control Interno o por el Tribunal. También será sancionada la falta de ejecución de la suspensión temporal de empleo a la que se hace referencia en esta disposición cuando se haya impuesto como medida precautoria.
- Falta de verificación ante la autoridad competente de que se haya modificado el estatus legal de no incapacitado entre la fecha de emisión de un certificado de no descalificación y la fecha de contratación de un funcionario público, siempre que hayan pasado más de 10 días hábiles entre la emisión y la fecha de contratación.
- Uso de recursos asignados a ellos para el desempeño de su trabajo, puesto o comisión, las facultades asignadas o la información reservada para tener acceso a ella para fines distintos de los que se les asignó.
- Solicitar, con ostentación del puesto o comisión que desempeñe, un trato preferencial o cualquier tipo de privilegio o beneficio indebido al que no tiene derecho, ya sea en la esfera pública o privada.
- No garantizar, antes de la conclusión de contratos de adquisición, arrendamiento o venta de cualquier tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza o contratación de obras públicas o servicios relacionados, que la persona confirme bajo juramento que no tiene un empleo, puesto o comisión en el servicio público o, de ser aplicable, que a pesar del desempeño de contrato no se actualice un conflicto de intereses con el contrato correspondiente. Las declaraciones respectivas deberán hacerse por escrito y darse a conocer al órgano interno de control antes de la conclusión del acto en cuestión. En caso de que el contratista sea una entidad legal, dichas declaraciones deben presentarse respecto de los socios o accionistas que ejerzan el control.

Para fines de esta Ley, se entiende que un socio o accionista ejerce control sobre una empresa cuando son gerentes o forman parte del consejo directivo, o de manera conjunta o separada retienen la propiedad, directa o indirectamente, de los derechos que permiten que se ejerza el voto en más de 50% del capital, tienen poder de decisión en sus asambleas y se encuentran en posibilidad de nombrar a la mayoría de los miembros de su cuerpo administrativo, o por cualquier otro medio tienen el poder de tomar decisiones fundamentales sobre dicha persona legal.

- Actos u omisiones que implican una violación de cualquier disposición legal relacionada con el servicio o la función públicos, cuya descripción habitual no se contemple en cualquiera de las secciones anteriores o que constituya una falta administrativa grave.
- Los daños y pérdidas surgidos de manera culposa o negligente y sin incurrir en alguna de las faltas administrativas graves indicadas en el siguiente Capítulo, causadas por un funcionario público a la Hacienda Pública o a los activos de una entidad pública, se considerarían faltas no graves.

- Las entidades públicas o personas privadas que, en términos de este artículo, hayan recibido recursos públicos sin tener derecho a ellos, deberán devolverlos a la Hacienda Pública o a la entidad pública involucrada dentro de un periodo que no exceda 90 días a partir de la notificación correspondiente del Auditor Superior o de la autoridad que realice la determinación.
- En caso de que el reembolso de los recursos mencionados en el párrafo anterior no se lleve a cabo, se considerarán créditos fiscales, razón por la cual el secretario de Hacienda deberá ejecutar la recaudación de los montos en términos de las disposiciones legales aplicables.
- La Autoridad podría abstenerse de imponer la sanción correspondiente de conformidad con el Artículo 75 de esta Ley cuando el daño o perjuicio a la Hacienda Pública no exceda dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización y el daño se haya compensado o recuperado.

A diferencia de la disposición federal, los artículos antes mencionados consideran faltas no graves otros tipos de faltas de conducta, como no verificar la calificación de un servidor público antes de su contratación, malversación de recursos para ejecutar sus funciones y obligaciones, dar trato preferencial y no verificar el estatus de personas privadas o personas legales que participen en procesos de compras gubernamentales. Estas conductas se consideran faltas graves en la ley federal.

Las faltas graves se describen en los artículos 51 a 64 y cubren las mismas conductas descritas en las secciones 52 a 64 de la LGRA, pero con algunas diferencias. Por ejemplo, en el caso particular del conflicto de intereses, la LRA de la Ciudad de México sanciona la falta de atención oportuna y honesta a medidas de prevención de conflictos de interés como la declaración de intereses, abstenciones y la declaración de no existencia de conflictos de interés; enriquecimiento oculto u ocultación del conflicto de intereses como resultado de proporcionar información falsa en sus declaraciones de activos e intereses con fines de ocultar el aumento de sus activos o una situación de conflicto de intereses; etcétera.

Fuente: “Proyecto de Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México” y “Ley General de Responsabilidades Administrativas”, citados en (OCDE, 2017^[2]), *OECD Integrity Review of Mexico: Taking a Stronger Stance Against Corruption*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.

También tienen que comunicarse a todos los servidores públicos, ciudadanos y otras partes interesadas. Esta información necesita demostrar que el sistema de integridad va más allá del simple cumplimiento con las reglas, y dar prioridad al interés público identificando áreas de riesgo para la integridad de los servidores públicos y las entidades gubernamentales.

El gobierno da seguimiento a las sanciones (Recuadro 3.8) y las publica en diversos medios (informes de actividades del contralor, boletines trimestrales y redes sociales como Twitter y Facebook). Sin embargo, el formato para difundir la información podría mejorar, pues no se actualiza con regularidad. Además, no se ofrecen detalles que permitan dar seguimiento a la eficacia de la función de cumplimiento del sistema de integridad. Se requieren también algunas mejoras para identificar con claridad las áreas de riesgo donde sean recurrentes las faltas a la integridad en términos no solo de sancionar a los servidores públicos responsables, sino también de restaurar la integridad

de la entidad gubernamental que podría verse afectada por la conducta sistemática de sus empleados.

Recuadro 3.8. Sanciones impuestas por la Contraloría General durante el gobierno actual (del 5 de diciembre de 2012 al 31 de enero de 2017)

De acuerdo con información proporcionada por la Contraloría, durante el gobierno actual se ha sancionado a 9 083 servidores públicos y se impuso un total de 9 183 sanciones, desde advertencias hasta descalificaciones, como se detalla en el siguiente cuadro:

Advertencias	Reprimendas	Suspensiones	Inhabilitación	Destitución	Destitución e inhabilitación	Total
446	3 032	4 156	1 162	145	242	9 183

En su informe más reciente (2016-2017), la Contraloría reportó el inicio de un total de 2 599 investigaciones relacionadas con faltas administrativas. Este volumen se sumó a los 1 000 procedimientos ya vigentes. Se resolvió un total de 1 792 procedimientos que resultaron en un total de 2 001 sanciones impuestas al mismo número de servidores públicos. Además, se impusieron 156 sanciones económicas por un monto total cercano a MNX 3 070 millones. Las sanciones impuestas fueron desde advertencias hasta inhabilitación con destitución, como se detalla a continuación:

Advertencias	Reprimendas	Suspensiones	Inhabilitación	Destitución	Destitución e inhabilitación	Total
1 023	67	668	181	2	60	2 001

No se dispone de datos en Internet sobre las sanciones impuestas a servidores públicos en el formato mencionado arriba y, en lugar de ello, se publican en boletines en Internet. Aunque esta información demuestra el compromiso de la Ciudad de México con la cero tolerancia contra la corrupción, solo hace referencia al tipo de sanción impuesta sin detalles sobre el puesto del servidor público, la secretaría, la delegación o las entidades desconcentradas o paraestatales donde trabajan y el tipo de falta administrativa. Esta información podría ser útil para determinar si se podrían haber implementado medidas preventivas para evitar que suceda de nuevo. Con fines de prevención, la información también podría incluir los casos que constituyan una situación de conflicto de intereses, las que parezcan evocar un conflicto de intereses pero el daño no es suficientemente grande pero que socaven la confianza pública, y que se resolvieron mediante la adopción de un mecanismo particular, como el caso de mantener acciones corporativas en una empresa pública o privada que tenga tratos con el gobierno, la renuncia de un puesto o función dentro de una corporación o una organización sin fines de lucro, etcétera.

La Contraloría de la Ciudad de México mencionó que, desde la implementación de las declaraciones de activos, intereses e impuestos, han analizado los expedientes en los que se presumen faltas por no presentar estas declaraciones dentro de los plazos establecidos en los lineamientos actuales. Sin embargo, no se cuenta con información pública sobre el número de expedientes investigados e integrados para determinar las sanciones apropiadas, lo que también sería útil para garantizar el cumplimiento.

Tampoco se dispone de información en Internet sobre la falta de datos relacionados con el número de expedientes actualmente en investigación, aunque exista una violación

potencial al sistema de integridad. Tampoco se publica en Internet cuándo se espera resolver esta situación. Estas circunstancias pueden sugerir a los servidores públicos que sus declaraciones probablemente nunca serán revisadas. Con esto se corre el riesgo de que se les considere solo como un trámite, con consecuencias negativas.

Fuente: Author, based on the information provided by the Office of the Comptroller-General.

La falta de datos disponibles públicamente en torno a las sanciones impuestas a cierto nivel de puestos y la naturaleza de las contravenciones relacionadas con estas sanciones sugiere que podrían surgir problemas potenciales incluso antes de transferir los expedientes a las unidades internas de control o al Tribunal. Por ello, es importante que la Ciudad de México garantice que, al momento de implementar los mecanismos de cumplimiento, se observen los plazos establecidos en la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LRASP) de la Ciudad de México y las sanciones impuestas se comuniquen adecuadamente dentro y fuera de las entidades gubernamentales.

Las recomendaciones anteriores subrayan la importancia de establecer un Código de Ética y actualizar los códigos organizacionales de las entidades públicas. La legitimidad y eficacia general del futuro marco de integridad de la Ciudad de México también dependerá de garantizar que los mecanismos para hacer cumplir los preceptos proporcionen respuesta “apropiada y oportuna” a todas las presuntas violaciones de las normas de integridad pública (Gilman, 2005^[4]). En particular, la Ciudad de México necesitará garantizar que el sistema disciplinario sea coherente y congruente con el marco de integridad. Por tanto, debería garantizar que cualquier deber u obligación mencionado en el sistema disciplinario esté vinculado en forma adecuada al Código de Ética, y procurar la imposición de las sanciones apropiadas de conformidad con los principios y las condiciones que rigen las medidas disciplinarias en la Ciudad de México (por ejemplo, el debido proceso, la legalidad y la proporcionalidad).

Debido al papel central que tendrá el Comité de Coordinación en el Sistema Anticorrupción local en la elaboración de políticas de integridad, instrumentos y formatos dentro de la administración pública de la Ciudad de México, las direcciones de la Contraloría a cargo de hacer cumplir las reglas de integridad y la Dirección de Legalidad, que redactará el Código de Ética, deben coordinar su trabajo para garantizar que este último vincule apropiadamente el sistema de integridad a los mecanismos de rendición de cuentas y que los servidores públicos estén conscientes de las responsabilidades de sus funciones. Las investigaciones establecidas en la propuesta de la LRASP de la Ciudad de México deben sujetarse a las normas más altas y aplicar la nueva ley con congruencia para no crear confusión entre servidores públicos. En el nuevo sistema de integridad existirán tres entidades a cargo de realizar investigaciones, a saber, la Contraloría General, las unidades de control interno (faltas no graves) y el Auditor Superior de la Ciudad de México (faltas graves), con una alta discreción y sin sujetarse a un plazo determinado para completar sus investigaciones. Otros tres organismos (la Contraloría, las unidades de control interno y el Tribunal de Justicia Administrativa) impondrán sanciones, lo que puede afectar la congruencia de la función de cumplimiento.

Por último, la Oficialía Mayor del gobierno de la Ciudad de México, que se encarga de la gestión y el desarrollo del personal dentro del gobierno en general y el servicio público, debe coordinarse con la Contraloría para asegurar que todos sus servidores públicos estén conscientes de las políticas de integridad y sanciones asociadas en caso de no cumplir las disposiciones de manera oportuna.

3.3. Crear un marco institucional sólido de ética pública y conflictos de interés

3.3.1. Para garantizar la coherencia en el desarrollo de las políticas de ética y conflictos de interés, la Ciudad de México debería designar una unidad específica en la Contraloría General.

La mayoría de los países de la OCDE ha delegado la elaboración y mantenimiento de las políticas de ética y conflictos de interés a un órgano central responsable de este asunto en todo el gobierno (OCDE, 2014^[9]). Esta función central puede ser un comité parlamentario, organismo central u órganos de creación especial para fomentar la ética pública en todo el gobierno. La centralización de esta función en un solo organismo contribuye a crear un entendimiento común de valores, principios y prácticas entre servidores públicos para ofrecer orientación clara, garantizar la coherencia en el desarrollo e implementación de la estrategia de integridad y evitar duplicaciones o incluso contradicciones al tratar con temas de integridad. En la Ciudad de México estas funciones implican actualmente la participación de siete direcciones dentro de la Contraloría General, cuyas funciones algunas veces se duplican, como se ve en el Cuadro 3.5.

Cuadro 3.5. Entidades gubernamentales dentro de la Contraloría General a cargo del desarrollo, mantenimiento y cumplimiento de las políticas de conflictos de interés y ética

Direcciones	Funciones	Marco legal
Dirección de Asuntos Jurídicos y Responsabilidades - Contraloría General de la Ciudad de México	Ofrece opiniones sobre reglas y códigos, resuelve asuntos de integridad en caso de duda y previene y combate la corrupción mediante la imposición de sanciones en casos de contravención del marco normativo. Los servidores públicos pueden presentar solicitudes por escrito, por teléfono o medios electrónicos, o pedir orientación en persona. Dieciocho servidores públicos son responsables de esta función de prevención.	Artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y artículos 28, 102, a 113, 113-A, 113 Ter, 113 Ters-1 a 4 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal).
Dirección de Legalidad - Contraloría General de la Ciudad de México	Interpreta el marco normativo en vigor y ofrece orientación a los servidores públicos. Los servidores públicos pueden resolver sus dudas o solicitudes de asesoría en caso de falta de claridad del marco legal actual, o resolver los temas de integridad en el lugar de trabajo. Ofrecer apoyo especialmente a las actividades de compras gubernamentales y supervisa las actividades de los servidores públicos. Los servidores públicos pueden presentar solicitudes por escrito, por teléfono o medios electrónicos, o pedir orientación en persona.	Artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y artículos 28, 102, a 113, 113-A, 113 Ter, 113 Ters-1 a 4 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.
Coordinación General de Evaluación y Desarrollo Profesional	Ofrece asesoría sobre capacitación y competencias requeridas por los servidores públicos para llevar a cabo sus obligaciones y sus funciones con eficiencia. Garantiza la capacitación de los servidores públicos.	
Direcciones generales de contralorías internas en dependencias, órganos políticos administrativos desconcentrados, órganos administrativos y entidades gubernamentales de la administración pública de la Ciudad de México	Dan seguimiento al cumplimiento de los servidores públicos en la presentación de sus declaraciones de activos, impuestos e intereses. Solicitan información de cada secretaría, órgano desconcentrado administrativo y entidades sobre los servidores públicos que presenten sus declaraciones. Verifican la precisión de las declaraciones de activos e intereses en el contexto de las verificaciones y auditorías, pero no tienen la autoridad de verificar, hacer preguntas ni cruzar información fiscal y bancaria.	Artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y artículos 28, 102, a 113, 113-A, 113 Ter, 113 Ters-1 a 4 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

Dirección General de Contralorías Internas en delegaciones	Da seguimiento al cumplimiento de los servidores públicos en la presentación de sus declaraciones de activos, impuestos e intereses. Verifica la precisión de las declaraciones de activos e intereses en el contexto de las verificaciones y auditorías, pero no tiene la autoridad de verificar, hacer preguntas ni cruzar información fiscal y bancaria.	Artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y artículos 28, 102, a 113, 113-A, 113 Ter, 113 Ters-1 a 4 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.
Dirección de Ubicación de Activos	Aplica lineamientos relacionados con la evolución de los activos de los servidores públicos en las secretarías, unidades administrativas, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública; recibe declaraciones de activos, analizar sus contenidos, realizar inspecciones en caso de señales externas de riqueza. Veintidós servidores públicos garantizan el tratamiento de las declaraciones públicas.	Artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y artículos 28, 102, a 113, 113-A, 113 Ter, 113 Ters-1 a 4 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.
Dirección General de Auditoría Cibernética y Proyectos Tecnológicos	Aprueba y garantiza el apoyo tecnológico apropiado para presentar declaraciones. Da seguimiento al cumplimiento con los plazos para presentar declaraciones de activos, intereses e impuestos a través de la Plataforma Digital. Diez servidores públicos están encargados de ofrecer este apoyo.	Artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y artículos 28, 102 a 113, 113-A, 113 Ter, 113 Ters-1 a 4 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

Fuente: Autor con base en información proporcionada por la Contraloría General.

A este complejo marco institucional se sumó desde noviembre de 2016 una dirección: la Dirección de Contraloría Móvil, que transferirán a la Dirección General de Legalidad y Responsabilidades los casos en los que encuentren irregularidades. Sus principales funciones consisten en recibir y revisar las inconformidades y los reportes de ciudadanos, y realizar inspecciones y verificaciones en las entidades públicas con unidades móviles en operación 24 horas al día en zonas prioritarias que ofrezcan servicios a los ciudadanos. De acuerdo con la Contraloría, esta nueva dirección fomentará la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción y resolverá las inconformidades de manera expedita.

Los análisis y las entrevistas en la Ciudad de México mostraron que este marco institucional provoca cierta confusión respecto de la Dirección específica dentro de la Contraloría a la que puedan acceder los servidores públicos para realizar consultas y obtener orientación de manera oportuna. La situación se agrava por la falta de recursos humanos, capaces de ofrecer orientación eficaz a las secretarías y entidades gubernamentales. Además, no hay suficiente coordinación entre estas direcciones, la Oficialía Mayor y las delegaciones para garantizar un entendimiento común de estas políticas de ética. En la Ciudad de México se implementaron iniciativas interesantes para garantizar esta coordinación, como ofrecer información interactiva en el sitio de la Contraloría. También se establecieron puntos de contacto en ciertas ubicaciones para responder preguntas relacionadas, por ejemplo, con el llenado de declaraciones de activos e intereses e implementar líneas telefónicas, pero no bastaron para inspirar una cultura de integridad.

En el SAC-CDMX, esta función central seguirá en la Contraloría y los órganos de control interno cuyas funciones serán la supervisión y el seguimiento, así como garantizar el control interno en toda la administración pública de la Ciudad de México. También especificarán las responsabilidades administrativas, resolverán las faltas administrativas no graves y sustentarán las graves, garantizarán el reclutamiento de servidores públicos y el cumplimiento con las reglas de ética en todo el gobierno, evaluarán anualmente los resultados de las medidas para evitar violaciones a la integridad y propondrán enmiendas de ser necesario. Los órganos de control interno también evaluarán las recomendaciones

del Comité Coordinador del SAC a las entidades gubernamentales de la Ciudad de México para mejorar su desempeño y control interno, y para prevenir que se cometan faltas administrativas y actos de corrupción.

Si bien el nuevo Sistema Anticorrupción local asigna el diseño, el fomento y la evaluación de políticas públicas para combatir la corrupción al Comité Coordinador, la formulación y aplicación de la política general de la administración pública orientada a fomentar la integridad y la transparencia en la gestión de los asuntos públicos y la conservación de las reglas y políticas de ética se asignó a la Contraloría. Esto es una decisión de política eficaz, por su experiencia en asuntos de integridad. Además, la intervención de los órganos de control interno debe dissociarse de la función de prevención, pues su mandato consiste en garantizar el cumplimiento de las reglas de integridad. Se recomienda el establecimiento de una unidad central o dirección especializada en ética y prevención de conflictos de interés, de manera similar a la creada en el ámbito federal, dentro de la Contraloría. De la misma manera que la Unidad de Ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Intereses (UEIPPCI), de la Secretaría de la Función Pública (SFP), en el nivel federal, esta unidad o dirección de ética que se propone deberá encabezar la elaboración de políticas de integridad, coordinarse con las secretarías y entidades gubernamentales para implementar las políticas con eficacia y evaluarlas.

Sin embargo, a diferencia del papel de la UEIPPCI en el nivel federal, su papel debe ser puramente preventivo. No debe procesar ninguna violación a la integridad, sino centrarse en desarrollar, fomentar e implementar todas las políticas, regulaciones y actividades relacionadas en la administración pública de la Ciudad de México.

Esta Unidad o Dirección deberá estar a cargo de implementar políticas organizacionales y de integridad coherentes. Podría desarrollar una cultura de integridad abierta en la que los dilemas éticos, las inquietudes en torno a la integridad pública y los errores se puedan discutir con libertad, y podría garantizar el desarrollo, la implementación y la actualización de los códigos de ética organizacionales entre todas las entidades gubernamentales. Además, podría ofrecer orientación y apoyo a otras secretarías en la implementación de políticas de integridad, y ayudar a llevar las medidas de integridad a los niveles de control interno y gestión de riesgos. Sus responsabilidades deben encontrarse, entonces, claramente dissociadas de la función de cumplimiento a cargo de las unidades de control interno para fomentar que los servidores públicos busquen asesoría sin temer enfrentar consecuencias negativas y sanciones.

Esta distinción clara entre las funciones de prevención y cumplimiento podría contribuir a eliminar el arquetipo represivo común en el enfoque legalista. Esto se centra sobre todo en el cumplimiento de las reglas de integridad y anticorrupción más que en la definición de integridad dentro de las organizaciones. La eficacia de este sistema de integridad propuesto requerirá una coordinación cercana entre las funciones de cumplimiento y de prevención, de manera que esta nueva unidad de ética trabaje de cerca con las unidades de control interno y las Direcciones Generales de la Contraloría. La creación de una cultura de integridad no puede recurrir solamente a los valores compartidos y la motivación intrínseca de las personas.

A fin de desempeñar este papel preventivo, la Ciudad de México debe garantizar que la unidad de ética propuesta cuente con los recursos humanos, financieros y organizacionales que apoyen la implementación eficaz de las políticas de integridad. Los servidores públicos asignados al trabajo en esta unidad deberán contar con un puesto de tiempo completo, sujetarse a las normas de ética más altas y tener la capacitación

suficiente para resolver y ofrecer orientación oportuna respecto de dilemas éticos y situaciones de conflictos de interés.

Uno de los principales retos reside en que, al iniciar sus actividades, esta unidad centralizada enfrentará la existencia de diferentes facultades entre las secretarías, entidades y delegaciones de la Ciudad de México. Las entrevistas con servidores públicos sugieren que algunas delegaciones carecen de los recursos para adaptar las políticas adoptadas y necesitarán orientación para desarrollar una estrategia de largo plazo para acumular capacidad dentro de sus propias organizaciones. Esto a su vez requerirá suficientes recursos humanos y financieros. De acuerdo con el Artículo 63, fracción 2, de la Constitución de la Ciudad de México, y el Artículo 8 de la Ley del SAC-CDMX de la Ciudad de México, el Comité Coordinador establecerá las bases para una coordinación eficaz entre estas funciones preventivas y de cumplimiento que se encontrarán bajo la responsabilidad de la Contraloría, el futuro Tribunal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción. Esta nueva unidad o dirección de ética deberá garantizar que los programas vigentes y futuros, así como los recursos relacionados dedicados a cultivar una cultura de integridad en la administración pública, se encuentren estrechamente coordinados con la Oficialía Mayor, ¹ responsable de algunos aspectos de los recursos humanos. De esta manera se dará prioridad a las políticas de integridad en cada fase de los procesos de recursos humanos.

3.3.2. La Ciudad de México podría establecer unidades de ética en sus 21 secretarías para ofrecer asesoría y orientación sobre integridad de manera oportuna.

Las políticas de fomento y gestión de ética y conflicto de intereses, incluso bien redactadas, no bastan para generar una cultura de integridad. Las mejores prácticas internacionales muestran que las organizaciones necesitan profesionales dedicados y capacitados o unidades responsables y que rindan cuentas por la implementación y el fomento de estas políticas. Por ejemplo, en Canadá, los altos funcionarios y los funcionarios departamentales encargados de los servicios públicos y valores, y conflictos de intereses y postempleo, garantizan y apoyan estas dos funciones (Recuadro 3.9).

Recuadro 3.9. Canadá. Altos funcionarios para valores y ética en el servicio público y funcionarios departamentales para conflictos de interés y medidas postempleo

Altos funcionarios para valores y ética en el servicio público

- El alto funcionario para valores y ética apoya al director adjunto en garantizar que la organización ejemplifique los valores del servicio público en todos los niveles de sus organizaciones. El alto funcionario fomenta la conciencia, el entendimiento y la capacidad de aplicar el código entre empleados y garantiza prácticas de gestión vigentes para apoyar un liderazgo basado en valores.

Funcionarios departamentales para conflictos de interés y medidas postempleo

- Los funcionarios departamentales para los conflictos de interés y postempleo son especialistas dentro de sus organizaciones respectivas identificados para aconsejar a los empleados sobre conflictos de interés y medidas postempleo (...) del Código de Valores y Ética.

Fuente: Treasury Board of Canada Secretariat (2012), Policy on Conflict of Interest and Post-Employment, <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=25178§ion=html>.

Estas unidades especializadas dentro de las entidades gubernamentales se coordinan con la entidad central para garantizar una participación eficaz del gobierno en el fomento de altas normas de conducta en sus organizaciones y no solo dar seguimiento al cumplimiento de las entidades. Aunque estas personas o unidades especializadas son piezas importantes de la integridad del arreglo institucional, los directivos y gerentes ejecutivos de las entidades del sector público también son responsables de garantizar altas normas de conducta en las actividades cotidianas de los servidores públicos, y en las interacciones con ciudadanos y otros participantes interesados (OCDE, 2009^[3]).

En la actualidad, la instrumentación y el fomento de políticas de integridad en la Ciudad de México es responsabilidad tanto de la Oficialía Mayor de la Ciudad de México, que establece directivas y toma medidas sobre la capacitación, el proceso de contratación, el desarrollo y fomento de sus recursos humanos, como de las diversas direcciones de la Contraloría de la Ciudad de México (como se observa en el Cuadro 3.5). Sin embargo, los empleados dedicados a estas funciones en ambas organizaciones no realizan estas actividades de tiempo completo, y como sus otros deberes y funciones no se relacionan con estos temas, la capacidad para racionalizar las políticas de integridad en la Ciudad de México es débil.

En el nivel federal, esta situación es muy diferente. En cada entidad federal hay, desde 2015, Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés (CEPCI) para implementar y fomentar las políticas de ética y conflictos de interés. Estos comités se crearon mediante el Acuerdo que tiene por objeto emitir el Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal, las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública, y los Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés como vínculo oficial y punto de contacto entre la UEIPPCI de la SFP y las entidades federativas. Sus mandatos se centran en tres temas principales: revisión, implementación y evaluación de códigos organizacionales de conducta; fomento de orientación en torno a las políticas de integridad, incluso capacitaciones; y recepción y procesamiento de violaciones a la integridad (OCDE, 2017^[2]).

La OCDE identificó varios desafíos que los Comités de Ética en el ámbito federal enfrentarán en el ejercicio de sus funciones. Entre estos se encuentran la falta de capacitación sobre temas de integridad entre sus miembros; el hecho de que sus miembros no ocupen puestos de tiempo completo; que su desempeño dependa de la motivación individual; que su ubicación en el organigrama de cada entidad gubernamental no quedó clara; que su presupuesto no es suficiente, así como su coordinación con el líder de cada entidad gubernamental, y que su papel de cumplimiento fue privilegiado más que de prevención (OCDE, 2017^[2]). La Ciudad de México debería considerar estos retos en la implementación de la recomendación propuesta.

En el contexto de la aprobación del SAC del marco legislativo de la Ciudad de México, la Contraloría indicó que se crearían Comités de Ética dentro de las 21 secretarías de la Ciudad con el fin de ofrecer asesoría y garantizar el cumplimiento de las políticas de ética y de conflictos de interés. No hay lineamientos sobre sus funciones y la composición organizacional que se hayan redactado o analizado entre los servidores públicos. Al elaborar estos lineamientos, la Ciudad de México podría considerar la experiencia de los CEPCI existentes, pero debe evitar las debilidades identificadas en el ámbito federal (OCDE, 2017^[2]) y definir con claridad su papel de prevención. Así, la Ciudad de México debería recordar que la garantía de congruencia de su nuevo arreglo institucional requiere

de una coordinación eficaz entre todas las partes responsables para ofrecer orientación a los servidores públicos e implementar las nuevas reglas para evitar enviar señales contradictorias a todos los servidores públicos.

Debido a las limitaciones presupuestarias y el tamaño de cada secretaría en la Ciudad de México, valdría la pena considerar como referencia las experiencias positivas de otros países, como Canadá (Recuadro 3.9) y Alemania (Recuadro 3.10).

Recuadro 3.10. Personas a quienes contactar para la prevención de la corrupción en Alemania

En el ámbito federal, Alemania cuenta con unidades institucionalizadas para la prevención de la corrupción, así como una persona responsable que se dedica a fomentar las medidas de prevención de la corrupción dentro de una entidad pública. La persona de contacto y un alterno tienen que nominarse formalmente. La Directiva del Gobierno relacionada con la Prevención de la Corrupción en la Administración Federal define estas personas de contacto y sus tareas de la manera siguiente:

1. Se nombrará a una persona de contacto para la prevención de la corrupción con base en las tareas y el tamaño del organismo.

Una persona de contacto puede ser responsable de más de un organismo. Las personas de contacto pueden recibir las siguientes tareas:

- servir como persona de contacto para el personal y la gerencia de un organismo, de ser necesario sin tener que pasar por los canales oficiales junto con las personas privadas;
 - asesorar a la gerencia del organismo;
 - mantener informados a los miembros del personal (por ejemplo, con seminarios y presentaciones calendarizadas);
 - brindar asistencia para capacitación;
 - monitorear y evaluar indicadores de corrupción, y
 - contribuir a mantener al público informado sobre penas conforme a la ley del servicio público y la ley penal (efecto de prevención), mientras que a la vez respete los derechos de privacidad de los involucrados.
2. Si la persona de contacto constata que hay señales de una sospecha razonable de que se cometió un acto de corrupción, debe informar a la gerencia del organismo y hacer recomendaciones para una investigación interna sobre las medidas para evitar el ocultamiento y sobre la información a las autoridades policíacas. La gerencia del organismo deberá tomar las medidas necesarias para tratar con el asunto.
 3. No deberá delegarse autoridad alguna para ejercer medidas disciplinarias a las personas designadas como contactos; tampoco encabezarán investigaciones en el procesamiento de casos de corrupción.
 4. Los organismos nombrarán a personas de contacto de manera oportuna e integral con la información necesaria para cumplir sus obligaciones

respecto de incidentes en los que se sospeche corrupción.

5. Al cumplir sus responsabilidades de prevención de la corrupción, las personas de contacto deben ser independientes. Tendrán el derecho de reportar directamente al director del organismo y no estarán sujetas a discriminación como resultado del cumplimiento de sus obligaciones.
6. Ni siquiera después de terminar el periodo de su encargo las personas de contacto no revelarán información que hayan obtenido acerca de las circunstancias personales de los empleados; sin embargo, sí podrán proporcionar esta información a la gerencia del organismo o de personal si tienen una sospecha razonable de que se cometió un acto de corrupción. Los datos personales se tratarán de acuerdo con los principios de la gestión de los expedientes personales.

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

De este modo, la Contraloría podría identificar a 21 funcionarios públicos entre aquellos que hayan recibido capacitación de ética, hayan obtenido los puntajes más altos en la evaluación de su perfil ético realizada al amparo de la Evaluación Preventiva Integral (EPI) y hayan expresado interés en la materia. A ellos debería designarse para actuar como Puntos de Contacto de Integridad, y designarlos para servir como tales. Estos servidores públicos deberán estar integrados claramente en la estructura de cada dependencia, y deberán ejercer su mandato independientemente de presiones internas de cualquier tipo, reportar directamente al director del organismo público, y estar informados y capacitados adecuadamente sobre el nuevo papel que desempeñaría la unidad de ética dentro de la Contraloría. Su mandato deberá centrarse únicamente en ofrecer orientación sobre asuntos de integridad y no en procesar inconformidades. Esa actividad necesita distinguirse claramente en las unidades para este fin (véase el Capítulo 6, sobre control interno, y la sección en este capítulo sobre el régimen disciplinario administrativo).

A fin de garantizar la eficacia de esta medida propuesta de integridad, la Contraloría debería coordinar y enlazarse con todos los Puntos de Contacto de Integridad (o personas) en la administración pública, dar seguimiento a su trabajo, ofrecer herramientas y materiales, y apoyar con orientación en el momento, además de ofrecer capacitaciones centradas en la gestión de la integridad. Esta práctica se aplica en los Países Bajos, donde estos cursos de capacitación se orientan a ofrecer una visión del papel de un funcionario de integridad (Huberts and Hoekstra, 2016^[12]). Estos cursos de capacitación podrían crearse en coordinación con la Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México (EAP). Asimismo, se debería establecer una red entre estos servidores públicos para garantizar la congruencia del mensaje, mantener una visión crítica de la política de integridad en las organizaciones de la Ciudad de México y ofrecer una oportunidad de aprendizaje de las experiencias de todos.

Por último, a fin de garantizar la coherencia del SAC-CDMX, estos Puntos de Contacto de Integridad y la Unidad de Ética de la Contraloría necesitarán coordinarse con todos los miembros del Comité Coordinador del SAC para determinar, de acuerdo con el Artículo 63, fracción 2 de la Constitución de la Ciudad de México, si se podría implementar en el futuro un Punto de Contacto de Integridad de más de una persona.

3.3.3. Una gestión estratégica de recursos humanos podría reforzar las iniciativas de integridad en la administración pública de la Ciudad de México, para restaurar la confianza pública.

No basta con mejorar las normas de integridad dentro de la administración pública para crear un ambiente de integridad sólido dentro de las organizaciones públicas. Se requiere un tejido institucional firme más que un compromiso puramente formal. Los servidores públicos comprometidos con la autoridad legal y la honestidad para implementar o supervisar el cumplimiento con las reglas de ética y dar prioridad al interés público pueden ayudar a garantizar un sistema de integridad exitoso, pero necesitan el apoyo de los niveles más altos de la estructura organizacional, como el liderazgo ejecutivo y los funcionarios de alto rango, que deben poner el ejemplo.

En la Ciudad de México, los funcionarios y gerentes de alto rango han expresado su compromiso para establecer las normas de conducta más altas en todas las organizaciones públicas al participar activamente en sesiones de capacitación y foros relacionados con la integridad pública. Sin embargo, se requerirá compromiso para asegurar una implementación eficaz del marco institucional. A fin de acumular y retener el capital humano requerido para trabajar en temas de integridad, los servidores públicos deben disponer de la experiencia necesaria para llevar a cabo el mandato y las responsabilidades asociados con las iniciativas de integridad, y excelentes condiciones laborales.

La experiencia internacional sugiere que el personal que trabaje en temas de integridad debe gozar de un nivel apropiado de seguridad laboral, ganar salarios que reflejen la naturaleza y especificidad de su trabajo y, en cierta medida, protegerse de interferencia política indebida en el ejercicio de sus funciones para garantizar la continuidad y congruencia de las decisiones tomadas. Todos estos requisitos son necesarios para garantizar que los servidores públicos que se propongan para trabajar como Puntos de Contacto de Integridad ejerzan sus funciones y obligaciones de manera consistente, congruente y no sesgada.

La promulgación el 13 de junio de 2000 de la primera Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal (LSPCAP) intentó profesionalizar el servicio público al establecer una gestión de sus recursos humanos basada en mérito y un sistema de evaluación del desempeño, capacitación y ascensos profesionales. Sin embargo, la ley no se ejecutó eficazmente. Se enmendó en varias ocasiones y buscaba profesionalizar el servicio público en la Ciudad de México con un enfoque de mérito e igualdad de oportunidades y desarrollo permanente. Se promulgó para garantizar que la administración pública lograra sus metas, ejecutara sus programas para satisfacer a sus ciudadanos, ofreciera servicios de buena calidad y contara con personal calificado que actuara imparcialmente, sin prejuicios y con lealtad hacia la organización.

A diferencia de la legislación en Estados Unidos, Canadá y algunos países de Europa, Asia y América Latina, la LSPCAP no contenía un conjunto de reglas y principios que regularan las conductas de todos los servidores públicos dentro de un esquema de servicio civil (Dussauge Laguna, M., 2007^[13]) La versión más actualizada de esta ley, que data del 26 de enero de 2012, menciona que debe aplicarse esencialmente a los mandos medios y el personal de confianza de la administración central considerados parte del servicio civil pero no sindicalizados, y a un número determinado de profesionales de diversos sectores (educación, seguridad pública, legal, etcétera).

En su versión actual, abrió la puerta a exenciones de su aplicación para directores de divisiones y homólogos que ejercieran actividades políticas, que se incluían en una lista, así como a personal nombrado en circunstancias excepcionales por periodos cortos. En la práctica, se utilizó como mecanismo permanente para cubrir el requisito específico de las diversas unidades y direcciones de las organizaciones públicas de la Ciudad de México. Los contratos que se ofrecen actualmente a un porcentaje importante de servidores públicos en la Ciudad de México no ofrecen seguridad laboral y permiten el despido de personal sin razón ni notificación previa. Como resultado, el personal necesita considerar otras opciones, y es probable que busquen otros medios de seguridad financiera.

Durante las entrevistas con funcionarios públicos, se mencionó que el personal se contrataba con base en relaciones familiares o políticas, sin un proceso formal de contratación antes de la nueva Evaluación Integral y de Prevención. Si se despide a un empleado, se corre el riesgo de que se lleve información delicada. Esta situación parece empeorar en las delegaciones, pues después de cada elección de un nuevo delegado, un alto porcentaje de quienes trabajan en las diversas divisiones y unidades delegacionales deja sus puestos para que los ocupe un nuevo equipo.

La adopción de un procedimiento claro y transparente de nombramiento (y despido) basado en méritos de los servidores públicos sería útil para reforzar los controles internos y la cultura de integridad en el gobierno de la Ciudad de México. En la actualidad, los empleados encargados de asegurar la integridad en el gobierno suelen ser parte del personal de confianza.

A fin de defender las normas de conducta de sus servidores públicos, la Ciudad de México adoptó políticas internas y lineamientos que estipulan que los servidores públicos de alto rango ofrecerían orientación a sus subordinados para conducirse en el ejercicio de sus actividades diarias y también respecto de conductas prohibidas. Sin embargo, en entrevistas con funcionarios públicos se confirmó que estas políticas y lineamientos no tuvieron el efecto deseado. Los lineamientos detallan plazos, procedimientos, excepciones y herramientas para presentar, por ejemplo, la declaración de activos, intereses e ingresos de los servidores públicos, pero no ofreció herramientas eficaces a los funcionarios de alto rango ni a los gerentes para proporcionar orientación en forma de consejo y asesoría a sus subordinados, o resolver dilemas éticos y conflictos de interés cuando surgen. Tampoco fueron útiles para generar debates abiertos con empleados sobre resultados de desempeño, retos para obtener estos resultados y dilemas éticos o situaciones de conflictos de interés encontrados en este contexto.

Los puestos de liderazgo representan un papel clave en el fomento de la integridad dentro de las organizaciones, y la rotación actual del personal socava esa meta. El diálogo abierto entre servidores públicos es importante para generar compromiso con estas estrategias de integridad (Zepeda, 2016_[14]). La Ciudad de México haría bien en considerar la adopción de una nueva Ley de Servicio Público dentro de las futuras políticas de integridad. Esto se adoptaría en el contexto del SAC-CDMX para crear un servicio público más estable y ayudaría a garantizar la implementación de políticas de integridad pública que fomenten una cultura de integridad en la administración pública. La Contraloría podría coordinar esta iniciativa, pues es responsable del establecimiento de procedimientos y lineamientos para evaluar las competencias y el desempeño de los servidores públicos, del reclutamiento de candidatos para puestos y de la coordinación de la operación y el desarrollo del sistema de servicio público de carrera dentro de la administración pública de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (LOAPDF).

Además de esta propuesta de nueva ley de servicio público, otras políticas de recursos humanos podrían ayudar a lograr este objetivo. También podrían incorporarse medidas de integridad a la gestión de recursos humanos (GRH) en general (Cuadro 3.6). Los empleados son los que en última instancia dan forma y crean una cultura organizacional abierta al fomentar conductas éticas y diálogos abiertos para resolver problemas éticos. Además de incluir capacitaciones en integridad en el proceso de inducción para entrar en el servicio público, la integridad debe canalizarse en procesos de GRH en el nivel de reclutamiento.

Cuadro 3.6. Incorporación de la integridad por medio de prácticas de GRH

Prácticas de GRH	Incorporación de la integridad
Planeación de recursos humanos	Evaluación de riesgos de integridad de los diferentes puestos y planeación en consecuencia
Entrada	Verificación de antecedentes penales, pruebas éticas, gestión de conflictos de interés potenciales provenientes de empleos previos ("puerta giratoria"); elaboración de descripciones de puestos con consideraciones éticas en mente
Desarrollo profesional, capacitación y certificación de aptitudes	Capacitación específica para políticas de integridad
Evaluación de desempeño	Para gerentes: evaluar la gestión de los conflictos de interés o dilemas éticos de sus empleados Para los empleados: evaluar la adhesión y el cumplimiento de políticas de integridad
Despido	Seguimiento de posibles conflictos de interés que surjan de la naturaleza del siguiente empleo (es decir, "puerta giratoria")

Fuente: (OCDE, 2017^[21]), *Estudio de la OCDE sobre integridad en México: Adoptando una postura más firme contra la corrupción*, OECD Publishing, Paris.

3.3.4. La Evaluación Preventiva Integral (EPI) podría garantizar que los valores de integridad del servicio público se incorporen a la totalidad de los procesos de gestión de recursos humanos.

La Contraloría hace poco ideó un mecanismo de evaluación del reclutamiento de servidores públicos que trabajan en las diversas organizaciones públicas para apoyar su *Programa General de Desarrollo 2013-2018*. Adoptada el 21 de julio de 2016, la Evaluación Preventiva Integral (EPI) es una herramienta de reclutamiento que determina el desempeño de funcionarios públicos respecto de 12 áreas de competencias. Entre estas áreas se encuentran el "respeto de los valores institucionales" y abarcan conductas desde la etapa de reclutamiento hasta la terminación del empleo (Recuadro 3.11). Esta evaluación se elaboró por primera vez para el personal de la policía y seguridad pública, pero se extendió progresivamente a las contrataciones de todos los puestos de mandos altos y medios en la Ciudad de México. La Contraloría considera esta evaluación una herramienta para garantizar competencias de funcionarios públicos, su adecuación, honestidad y un nivel alto de confianza del público en el ejercicio de sus obligaciones y funciones, así como para evitar faltas de conducta y desalentar actos de corrupción.

Recuadro 3.11. Proceso de reclutamiento e integridad en la Evaluación Preventiva Integral (EPI)

Adoptada el 20 de julio de 2016, la Evaluación Preventiva Integral (EPI) se considera un mecanismo importante para controlar, prevenir y combatir la corrupción y como parte de las diversas iniciativas para establecer el Sistema Anticorrupción local y fortalecer el servicio público en la Ciudad de México.

La EPI tiene como umbral el perfil laboral y consiste en cuatro evaluaciones que miden el nivel de confianza de un funcionario público, analizan su confiabilidad e integridad y consideran sus competencias profesionales. Consta de una prueba psicométrica, entrevistas psicológicas, investigaciones socioeconómicas y pruebas de polígrafo. La finalidad es seleccionar al mejor candidato para el puesto y asegurar que su perfil se adapte a las listas de requerimientos para el puesto.

La aplica la Coordinación General de Evaluación y Desarrollo Profesional, y sus cuatro exámenes se dirigen a los servidores públicos cuando se les contrata o asciende, y cuando cambian de puesto dentro de la administración pública o asumen un puesto de manera permanente. Su finalidad es satisfacer el requisito de profesionalización de candidatos al puesto al que solicitan.

Los exámenes se aplican a todos los servidores públicos con excepción de los sindicalizados y quienes trabajan en secretarías, órganos administrativos desconcentrados u otras entidades de la administración pública de la Ciudad de México. Las delegaciones no utilizan la EPI como mecanismo de reclutamiento.

Luego de aplicar las pruebas de la EPI, se identifican las áreas de mejora y, de ser necesario, se recomiendan más sesiones de capacitación como parte de la estrategia para mejorar la integridad de los servidores públicos. Solo los funcionarios cuyas evaluaciones muestren que se requiere capacitación en ética y valores reciben una sesión de repaso.

En 2016, la Contraloría aplicó un total de 8 946 evaluaciones en la fase de reclutamiento y cuando se ascendió a un funcionario público.

Fuentes: Ciudad de México (2016), *4to Informe de Gobierno*, p.514; Contraloría General de la Ciudad de México (2016), *Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México - Proyecto de Presupuesto*, octubre; Contraloría General de la Ciudad de México (2017), *Informe de Actividades*, versión electrónica no disponible para el público.

Aunque la EPI es sin duda una herramienta de reclutamiento interesante e innovadora, plantea inquietudes con respecto de la validez y precisión de las evaluaciones administradas. El uso del polígrafo para comprobar la honestidad de una persona es polémico, pues los resultados podrían acusar la influencia del nerviosismo de la persona que se sujeta a la prueba (American Psychological Association, 2004_[15]). Esta evaluación no puede garantizar que los candidatos calificados se conduzcan con apego a las reglas de ética vigentes, que detecten posibles conflictos de interés o resuelvan dilemas de ética.

La Ciudad de México requiere que todos los candidatos potenciales se sometan a una prueba sicométrica, pero esta es una debilidad considerable en las prácticas actuales de reclutamiento. No existen controles eficaces para garantizar que se realicen los nombramientos con base en mérito y de acuerdo con el perfil de la posición vacante. Las vacantes no se anuncian en sitios web, aunque lo requiera la Ley de Transparencia. Las pruebas que se aplican no incluyen preguntas de integridad relacionadas con la experiencia y los antecedentes del candidato, por ejemplo, al tratar con la autoridad, culturas diversas y retos de gestión financiera, como tampoco exponen a los candidatos a situaciones delicadas en las que tendrían que usar su juicio más que seguir instrucciones, etcétera. México podría considerar la experiencia internacional para mejorar la EPI y garantizar que se administre de manera objetiva.

Otra área preocupante en términos de la EPI es que se aplica cuando los servidores públicos pasan de una organización a otra o se les asciende a otro puesto, pero no con los movimientos dentro de la organización. En su estructura actual, la EPI solo se centra en el proceso de reclutamiento y no incluye una revisión del desempeño mientras el funcionario público ocupa el puesto. Por ello, se recomienda que la Ciudad de México adopte un mecanismo eficaz de evaluación de desempeño y considere emitir lineamientos para incluir temas éticos y de integridad. Los gerentes y supervisores usarían estas herramientas para las evaluaciones periódicas de desempeño de su personal (Recuadro 3.12). Los gerentes deberán recibir capacitación para utilizar su juicio cuando se les presenten casos, identificar y señalar conductas no éticas en pláticas con su personal, cómo fomentar una cultura de diálogo abierto en su lugar de trabajo y cómo resolver conflictos de interés cuando surjan.

Recuadro 3.12. Herramienta de gestión del desempeño en el servicio público en Canadá

En 2015, el Consejo del Tesoro de Canadá emitió una nueva estrategia de gestión de desempeño. Se estableció como herramienta para mejorar el desempeño laboral y la productividad de las personas, los equipos y las organizaciones en el servicio público canadiense. Se adoptó para ayudar al sector público canadiense a responder a presiones presupuestarias y fiscales, del aumento de la demanda por servicios públicos y de la necesidad de mayor transparencia en el reporte del uso de fondos gubernamentales. Con los lineamientos emitidos, su implementación adecuada en el servicio público contribuye a generar y mantener la confianza entre empleador y empleados, y crear las condiciones para permitir que todos los servidores públicos maximicen sus contribuciones y presten un servicio de clase mundial a los canadienses.

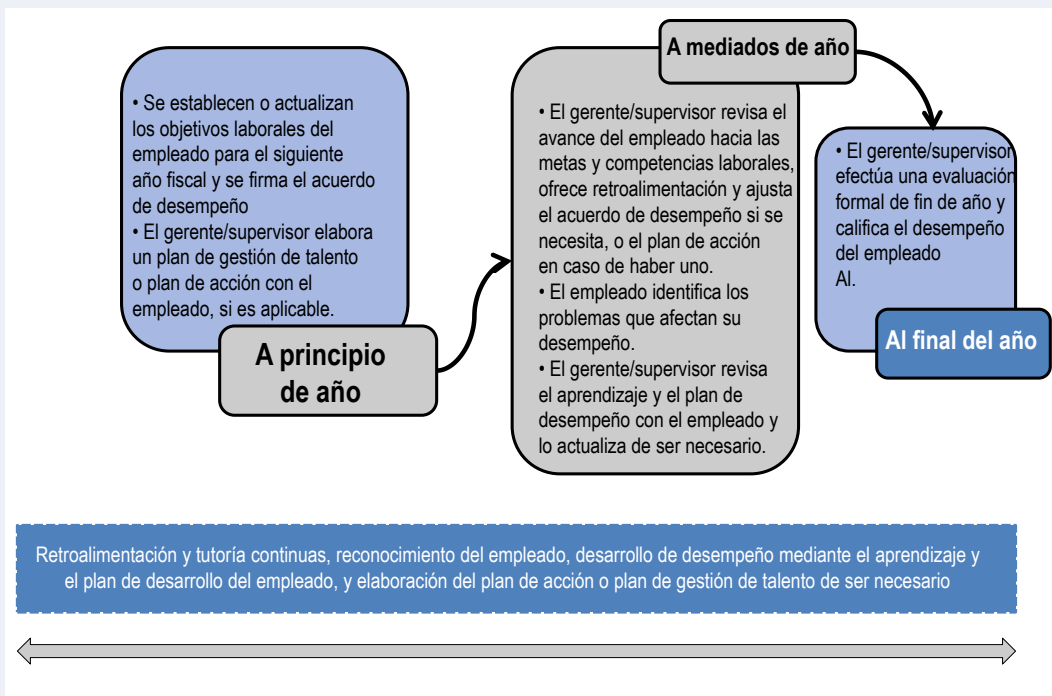
Esta estrategia de gestión del desempeño es responsabilidad de los subdirectores o sus delegados, que deben garantizar su implementación congruente, equitativa y rigurosa en toda la administración pública central. El punto focal de la gestión del desempeño es el acuerdo de desempeño, que detalla las expectativas laborales de cada empleado.

Ciclo anual de gestión del desempeño:

La gestión del desempeño es un proceso continuo que implica planeación, desarrollo, orientación, retroalimentación y evaluación del desempeño del empleado. Algunos requisitos de la gestión del desempeño tienen plazos específicos:

- a principios del año fiscal, cuando se establecen las expectativas de desempeño;
- a mediados del año, cuando se revisa el desempeño; y
- al cierre del año, cuando se evalúa el desempeño.

Otros requisitos son continuos y se aplican a las actividades durante todo el año y para empleados a prueba. Lo anterior incluye paneles de revisión.



Fuente: Treasury Board of Canada Secretariat, (s.f.), *Performance management program for employees*, www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/performance-talent-management/performance-management-program-employees.html.

Utilizadas de manera adecuada, las evaluaciones de desempeño son herramientas invaluable para transmitir valores y expectativas, evaluar objetivos pasados y futuros, e identificar a empleados talentosos y temas que podrían afectar la cultura organizacional. También contribuyen a sustentar las normas de conducta en el lugar de trabajo, pero requieren la administración de gerentes bien capacitados, como se confirmó en una encuesta de empleados del servicio público canadiense (OCDE, 2016_[16]), citada en el Recuadro 3.13.

Recuadro 3.13. Papel clave de los directivos al implementar una política de integridad

Los directivos tienen un papel clave para inculcar una cultura de integridad. En una encuesta del servicio público canadiense se observó que “un liderazgo sólido, tanto en nivel del supervisor como de la dirección, se asocia estrechamente con percepciones positivas de valores y ética en el lugar de trabajo. Los empleados cuyo supervisor exhibe mejores prácticas de gestión, como dar retroalimentación sobre su desempeño laboral, cumplir sus promesas, informar acerca de temas que afectan su trabajo y evaluar su trabajo respecto de metas y objetivos identificados, tiende a responder más positivamente a preguntas sobre valores y ética. Por ejemplo, los empleados que afirmaron que reciben retroalimentación útil de su supervisor inmediato sobre su desempeño laboral tenían una mayor probabilidad que los empleados en desacuerdo de indicar que:

- Saben dónde pueden encontrar ayuda para resolver un dilema ético o un conflicto entre valores en el lugar de trabajo (82% contra 51%).
- Se realizan pláticas sobre valores y ética en el lugar de trabajo (66% contra 35%).
- Los directivos de su organización guían con su ejemplo en términos de conducta ética (68% contra 28%)” (Treasury Board of Canada Secretariat, 2012-2013).

Vale la pena notar que el texto de cualquier código de conducta y los acuerdos para su implementación deben revisarse de manera periódica para asegurar que se ajusten correctamente a las necesidades actuales y se rectifique cualquier deficiencia.

Fuente: Citado de (OCDE, 2016^[16]), *The Implementation of the Palestinian Code of Conduct: Strengthening Ethics and Contributing to Institution-Building*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.

3.4. Fortalecer la cultura de integridad en la Ciudad de México al concientizar a los servidores públicos sobre los problemas de ética y de conflictos de interés

3.4.1. La Ciudad de México podría emprender una campaña de concientización coordinada por la Unidad de Ética propuesta, los Puntos (o personas) de Contacto de Integridad y los responsables de recursos humanos en las organizaciones públicas.

Cuando la Contraloría instrumentó sus políticas de ética vigentes, adoptó varias medidas de concientización similares a las medidas complementarias aplicadas en los países de la OCDE, las cuales abarcan los siguientes temas:

- divulgación de reglas o lineamientos cuando el funcionario público asume su puesto;
- actualizaciones proactivas respecto de cualquier cambio al marco de integridad pública;
- publicación de las políticas de ética pública en línea o en la Intranet de la organización;

- recordatorios frecuentes sobre políticas de integridad pública;
- capacitación;
- orientación y asistencia periódicas, y
- asesoría en Internet o centros de ayuda donde los funcionarios reciban orientación sobre el cumplimiento de requisitos o la identificación o gestión de conflictos de interés (OCDE, 2014^[9]).

Al ingresar a dependencias del gobierno de la Ciudad de México, se requiere que los candidatos recién contratados firmen por duplicado una copia del Código de Ética de los Servidores Públicos (CESP), que se envía a la Oficialía Mayor y a la Contraloría. Una copia se integra en el expediente oficial personal protegido que mantiene la Oficialía Mayor y que también contiene una copia del contrato laboral.

Asimismo, se tomaron otras medidas para difundir las políticas de integridad en todo el gobierno. Algunas de estas son la publicación del CESP en cada sitio web de las organizaciones de la Ciudad de México, y comunicarlas a sus delegaciones; edición de cuadernillos y folletos para su distribución entre los servidores públicos; publicación de los resultados de la implementación de la política de declaraciones públicas en el sitio web con el lema “Todos cumplimos. Cuentas claras por ti”; llevar a cabo sesiones de capacitación para garantizar el cumplimiento de las reglas de declaraciones públicas; ofrecer asistencia mediante un número telefónico, etcétera.

Las entrevistas con servidores públicos y una revisión de documentos obtenidos muestran que no se emitieron recordatorios de estas reglas de integridad ni lineamientos adicionales para aclarar cualquier problema que pudiera surgir para orientar a los servidores públicos en el ejercicio diario de sus obligaciones y funciones. Más aún, tampoco se establecieron mecanismos de monitoreo para garantizar la implementación eficaz de estas políticas. Una cantidad considerable de secretarías y de delegaciones no ha publicado la Carta de Obligaciones de los Servidores Públicos (COSP), aunque así lo requiere este código. Por su parte, algunos funcionarios públicos mencionaron problemas adicionales relativos a la puesta en marcha de algunas de estas políticas de integridad en las delegaciones y algunos organismos y entidades gubernamentales desconcentrados.

En vista de lo anterior, la Ciudad de México necesita considerar estos retos y elaborar una estrategia de comunicación clara que cree conciencia sobre el Código de Ética y las políticas de integridad, las herramientas disponibles y la orientación para los servidores públicos para lograr el consenso entre ellos. Con el fin de garantizar que al implementar este nuevo marco de integridad se llegue a todas las organizaciones públicas de la Ciudad, incluidas las delegaciones, la Ciudad de México podría establecer una campaña de concientización coordinada por la Unidad de Ética propuesta, los Puntos (o personas) de Contacto de Integridad y el responsable de recursos humanos en las organizaciones públicas, incluyendo el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos.

Estas campañas de concientización podrían consistir en colocar carteles con los principios y valores del nuevo código en un lugar visible a la entrada de cada lugar; publicar un recordatorio al mes de cada valor en la Intranet de los servidores públicos; aplicar encuestas a funcionarios para obtener retroalimentación sobre las políticas de integridad; utilizar herramientas prácticas como calendarios en el lugar de trabajo con información anticorrupción, por ejemplo, las fechas límite para la presentación de declaraciones patrimoniales; enviar recordatorios sobre principios que deben guiar las conductas de los

funcionarios públicos, etcétera. Estas medidas de orientación serían un apoyo para el Sistema Anticorrupción local y deberían apuntar a defender las normas de conducta de los servidores públicos que necesitan concentrarse en el interés público.

3.4.2. La Ciudad de México podría considerar que las Unidades de Ética que se establecerán en la Contraloría instrumenten programas de concientización con base en los resultados de una encuesta sobre necesidades de capacitación, y que ofrezcan los cursos correspondientes cada año ajustados a cada organización pública.

Además de las iniciativas de concientización mencionadas, los programas de formación ética también deben elaborarse para garantizar que los servidores públicos se unan para crear una cultura de integridad. El objetivo conductual consiste en alentar a los servidores públicos a plantear preguntas de ética y que los directivos vean esto como parte natural de su trabajo cotidiano (Gilman, 2005^[4]). Para lograr este objetivo, habrá que prestar atención especial a la elaboración y el diseño de cursos de formación ética. La capacitación podría aplicarse en organizaciones públicas individuales o un grupo objetivo de funcionarios; debe ser interactiva; estar encabezada por los mandos ejecutivos; abordar requisitos, reglas y valores legales; basarse en escenarios reales relacionados con las actividades de la institución o el grupo de servidores públicos, y ser pertinente para la organización pública o grupo de funcionarios a los que se dirigen.

La formación ética no debe considerarse un ejercicio único. La experiencia sugiere que la capacitación se debe repetir, pues las personas olvidan, las circunstancias pueden cambiar y las responsabilidades aumentar, la ley y las regulaciones pueden enmendarse o podrían promulgarse nuevas (Recuadro 3.14). Por lo anterior, los regímenes éticos más rigurosos emprendieron una estrategia que destaca la exposición a una capacitación periódica (Gilman, 2005^[4]).

La Contraloría, con la colaboración de la Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México (EAP) y la Oficialía Mayor, así como el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (InfoDF), crearon diversos programas de capacitación, como se detalla en el Cuadro 3.7.

Cuadro 3.7. Sesiones de capacitación impartidas a servidores públicos en la Ciudad de México desde 2015

Sesiones de capacitación	Público objetivo
<p>Aplicación de las Políticas Públicas de Actuación para Promover los Valores y Principios que Rigen al Servicio Público y para Prevenir la Existencia de Conflicto de Intereses.</p> <p>Objetivo principal: Dar a conocer a los servidores públicos la estrategia gubernamental para prevenir conflictos de interés, las políticas actuales relacionadas con ellos, y los lineamientos sobre declaración patrimonial, de intereses y fiscal.</p> <p>Curso de capacitación obligatorio sobre cómo llenar los formatos Consulta-Respuesta de No Conflicto de Intereses y Manifestación de No Conflicto de Intereses.</p> <p>Objetivo principal: Este curso de capacitación se centra también en ética o gestión de conflictos de interés.</p>	<p>Servidores públicos de todas las entidades gubernamentales (secretarías, organismos desconcentrados, entidades gubernamentales y delegaciones). En su primera etapa de implementación, recibieron capacitación 353 funcionarios de la Contraloría y 62 de los órganos internos de control.</p> <p>Servidores públicos de organizaciones públicas de la Ciudad de México que participen en procesos de contratación pública. Durante su primera etapa de implementación en 2015, se impartieron 25 sesiones a 171 funcionarios de 59 organizaciones.</p>
<p>Curso en Internet de 16 horas sobre Ética Pública y Responsabilidades Administrativas ofrecido por la Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México sobre ética pública, conceptos básicos de ética y ejercicios para evaluar su propia conducta, resolver problemas éticos e identificar valores intrínsecos del servicio público diseñados e implementados como parte de la puesta en práctica de los objetivos del Programa General de Desarrollo 2013-2018.</p> <p>Objetivo principal: Garantizar que los funcionarios que ocupen un puesto dentro de la estructura organizacional de los organismos de la Ciudad de México mantengan las más altas normas de conducta cuando ejerzan sus funciones y cumplan sus obligaciones.</p>	<p>Todos los servidores públicos que ocupen un puesto dentro de la estructura organizacional y los que reciban un salario por su trabajo en el gobierno de la Ciudad de México. Un total de 3 059 empleados ha recibido esta capacitación desde febrero de 2016.</p>
<p>Sesiones voluntarias presenciales ofrecidas por la Contraloría para concientizar acerca de las normas de ética.</p>	<p>Todos los funcionarios de todas las organizaciones públicas de la Ciudad de México.</p>
<p>Certificación de funcionarios de control interno en colaboración con la Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México.</p> <p>Objetivo principal: Profesionalizar a todos los servidores públicos que trabajen en órganos de control interno de todas las organizaciones de la Ciudad de México.</p>	<p>Expertos en el campo en el nivel de director general adscritos a las unidades de control interno de las secretarías, órganos desconcentrados, entidades gubernamentales y órganos político-administrativos.</p>
<p>Curso de capacitación sobre competencias profesionales con el fin de aumentar el profesionalismo y las aptitudes de los servidores públicos en varios aspectos, como el servicio público y la ética para fomentar la eficiencia, el profesionalismo, la imparcialidad y la ética en el marco de una gestión preventiva y eficiente contra la corrupción.</p>	<p>Todos los servidores públicos. Casi 1 233 servidores públicos recibieron certificación en 2016 y el primer trimestre de 2017.</p>
<p>Taller para Revitalizar la Ética e Integridad en las Personas Servidoras Públicas de la Ciudad de México.</p> <p>Objetivo principal: Generar una cultura de ética e integridad entre los servidores públicos. El curso se ofreció por primera vez en febrero de 2017 con la finalidad de que los servidores públicos reflexionaran sobre la importancia de su conducta. Al desempeñar sus funciones y obligaciones necesitan concordarlas con la ética y las normas de conducta de su servicio público. Esta capacitación parece centrarse más en cómo aplicar estas normas en su trabajo diario.</p>	<p>Todos los servidores públicos de las organizaciones públicas de la Ciudad de México.</p>
<p>Objetivo principal: Generar una cultura de ética e integridad entre los servidores públicos. El curso se ofreció por primera vez en febrero de 2017 con la finalidad de que los servidores públicos reflexionaran sobre la importancia de su conducta. Al desempeñar sus funciones y obligaciones necesitan concordarlas con la ética y las normas de conducta de su servicio público. Esta capacitación parece centrarse más en cómo aplicar estas normas en su trabajo diario.</p>	<p>Todos los servidores públicos de todas las organizaciones de la Ciudad de México. Un total de 2 040 funcionarios recibieron esta capacitación entre enero y junio de 2016.</p>

Fuente: Autor con base en información proporcionada por la Contraloría, y disponible en Internet y los diversos informes que publica la Ciudad de México.

En conversaciones con servidores públicos se observó que los asistentes a estos cursos de capacitación los aprecian, pero consideran que su contenido es demasiado teórico y de naturaleza general y no podía aplicarse en sus trabajos diarios. En el caso particular de las delegaciones, los cursos solo se ofrecieron a directivos y no a otros funcionarios, lo que provocó una adopción incompleta de estas políticas de integridad. Asimismo, a partir de estas conversaciones parece que, aunque los servidores públicos recibieron capacitación

de inducción para familiarizarlos con la administración pública de la Ciudad de México, no podían recordar si la formación se refería a los requisitos, derechos y obligaciones relacionados con sus puestos y los valores de las organizaciones de la Ciudad de México. También mencionaron, por ejemplo, que después de las sesiones de inducción, no se dio seguimiento alguno para evaluar su eficacia o recibir retroalimentación.

La experiencia internacional sugiere que las sesiones de inducción son la oportunidad perfecta para fijar la pauta respecto a la integridad desde el principio de la relación laboral, en las que se expliquen los principios y los valores relacionados como parte del trabajo en el sector público y para destacar los problemas de ética pública y conflicto de interés que pueden surgir en el ejercicio de sus funciones (Recuadro 3.14).

Recuadro 3.14. Sesiones de capacitación de inducción sobre integridad para servidores públicos en Canadá

En el gobierno de Canadá, la capacitación sobre integridad para empleados del sector público se realiza en la Escuela Canadiense de Servicio Público. El Secretariado de la Tesorería trabaja estrechamente con la Escuela en el desarrollo de cursos de capacitación para empleados en temas de valores y de ética. La Escuela hace poco actualizó su curso de orientación para servidores públicos sobre valores y ética, que es parte de un plan de estudios obligatorio para empleados de reciente ingreso. Además, los departamentos federales aprovechan el curso como repaso para los empleados activos, con objeto de garantizar que comprendan sus responsabilidades al amparo del Código de Valores y Ética para el Sector Público. Para asegurar que sea accesible a todos los servidores públicos, el curso está disponible en Internet.

El curso se centra en dar a conocer a los servidores públicos con las leyes y políticas pertinentes, como el Código de Valores y Ética para el Sector Público, la Ley de Protección de Declaraciones de los Servidores Públicos y la Política sobre Conflictos de Interés y Postempleo. Asimismo, en el curso de capacitación hay módulos sobre dilemas éticos, bienestar en el trabajo y prevención del acoso. Por medio de los cinco módulos, los servidores públicos no solo aumentan sus conocimientos sobre los marcos jurídicos y de política pertinentes, sino también desarrollan las aptitudes para aplicar este conocimiento como fundamento de sus obligaciones y actividades diarias.

En el curso hay un módulo especial sobre el Código de Valores y Ética del Sector Público, el cual destaca la importancia de comprender los valores fundamentales del sector público federal como marco para una toma de decisiones eficaz, una gobernanza legítima, así como la conservación de la confianza pública en la integridad del sector público. El módulo contiene una sección sobre deberes y obligaciones, en la que se presentan las responsabilidades de empleados, directivos o supervisores y directores adjuntos y directores ejecutivos. En esta sección también se analiza el Deber de Lealtad al Gobierno de Canadá, y se establece que debe existir un equilibrio entre la libertad de expresión y la objetividad en el cumplimiento de las responsabilidades, como se ilustra con un ejemplo de las redes sociales. Al final del módulo se plantean dos preguntas para cerciorarse de que los participantes hayan entendido la finalidad del Código de Valores y Ética para el Sector Público y el fundamento para cumplir las responsabilidades de los empleados del sector público.

Un componente innovador del curso de formación en integridad es el módulo sobre dilemas éticos. La finalidad del módulo es garantizar el conocimiento del Código de Valores y Ética del Sector Público, e incluye una gama de herramientas para cultivar la

toma de decisiones éticas entre los servidores públicos. El módulo también informa a los servidores públicos sobre los cinco valores fundamentales para el servicio público canadiense: respeto por la democracia, respeto por las personas, integridad, liderazgo y excelencia, y los motiva a pensar cómo aplicarlos en su trabajo cotidiano. Se identifican áreas de riesgo clave para las conductas no éticas, como cohecho, uso indebido de propiedad gubernamental, conflictos de interés y malversación de fondos, con descripciones que presentan los riesgos en un lenguaje práctico y fácil de entender. Al plantear tres escenarios y pedir a los participantes que seleccionen valores del sector público en competencia, el módulo también fomenta que los funcionarios piensen cómo resolver conflictos entre estos valores.

Fuente: Treasury Board of Canada Secretariat (s.f.), “Integrity induction training for public servants in Canada”.

Por consiguiente, la Contraloría podría considerar la elaboración, junto con la EAP, de una estrategia integral de desarrollo de capacidad para su administración pública y garantizar un entendimiento común entre todos los servidores públicos sobre la maquinaria del gobierno, los valores fundamentales de la administración pública y motivarlos a pensar cómo aplicar estos valores en su trabajo diario.

Para garantizar un entendimiento común de las reglas de integridad y se contribuya a difundir una cultura de integridad en sus entidades públicas, la Ciudad de México podría considerar también que las Unidades de Ética propuestas en la Contraloría lleven a cabo encuestas sobre necesidades de capacitación para identificar los temas que necesitan revisarse de nuevo.

Más allá de los programas de formación de inducción, la Ciudad de México podría también crear una estrategia para ofrecer capacitación continua a los altos mandos y trabajar con ellos para desarrollar su propio plan de acción de integridad. Esto identificaría riesgos de integridad y retos en su lugar de trabajo. También se analizaría cómo implementar estos planes, cuáles son las posibles barreras para implementarlos, ofrecer apoyo mutuo y compartir ideas sobre soluciones potenciales. El ejemplo del gobierno subnacional de Cataluña es ilustrativo a este respecto (Recuadro 3.15).

Recuadro 3.15. Seguimiento a la formación ética en Cataluña

La formación ética que ofrece la Oficina Antifraude de Cataluña se basa en un itinerario de capacitación más que en un enfoque único. El seguimiento de un curso de formación es parte importante del itinerario. Durante el curso de capacitación, cada participante elabora su propio plan de acción de integridad, en el cual identifica riesgos de integridad y retos en su lugar de trabajo. Durante el seguimiento de los cursos de capacitación, los participantes abordan la aplicación de su plan personal. Analizan las barreras que identificaron para la implementación de las medidas propuestas en su plan individual y ofrecen apoyo mutuo; además, comparten ideas acerca de soluciones a los problemas que se plantean.

Fuente: OECD-ACN y SIGMA (2013), “Ethics Training for Public Officials”, presentación de Jordi Tres, director del Departamento de Capacitación, Oficina Antifraude de Cataluña, en el seminario Vilnius, p. 18, www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/EthicsTrainingforPublicOfficials_11Feb2013.pdf.

Por último, la Ciudad de México podría realizar algunas mejoras a los programas de capacitación ofrecidos para profesionalizar a los funcionarios a cargo de realizar auditorías o contratación pública (véanse los capítulos 6 y 7), con el fin de cerciorarse de que identifican y manejan y resuelven adecuadamente conflictos de interés y dilemas de ética que podrían surgir en el contexto de sus actividades. La capacitación actual ofrecida a quienes trabajan en esta área de actividades se centra más en informarles cómo verificar si la declaración de no conflicto de interés se llenó correctamente y brindar ayuda si se requiere que en detectar posibles conflictos de interés que podrían afectar la integridad del proceso de toma de decisiones públicas.

3.4.3. La Ciudad de México podría considerar las herramientas de aprendizaje electrónico para concientizar acerca del nuevo marco de ética, y propiciar una alta participación de los servidores públicos en el reconocimiento, gestión y resolución de conflictos de interés y dilemas éticos.

En la Ciudad de México se aplicó el aprendizaje electrónico para el curso de capacitación sobre ética pública y responsabilidades administrativas con cierto éxito. Se basó en módulos con secciones de autoevaluación que contribuyeron a que los servidores públicos observaran el aumento de sus conocimientos. La Ciudad de México podría utilizar este mismo formato de módulos de aprendizaje electrónico. Se ofrecería a los servidores públicos casos del pasado en la administración pública para ver cómo resolverlos con base en el marco de integridad en vigor. Este curso electrónico les ayudaría a reconocer, gestionar y resolver problemas éticos y conflictos de interés que podrían surgir en zonas de riesgo, y a fomentar una cultura abierta para debatir estos asuntos en las organizaciones públicas con el fin de que permanezcan en alerta en caso de que surja una posible situación.

La formación electrónica tendría que contener escenarios que alienten a los servidores públicos a pensar y encontrar la mejor solución que privilegie el interés público. También se les debe recordar a los servidores públicos que deben buscar consejo práctico y orientación al enfrentar puntos oscuros y no regulados. Se les debe motivar para que consulten a sus superiores, la nueva Unidad de Ética propuesta o los Puntos de Contacto de Integridad propuestos. Debe ofrecerse formación ética como repaso y con contenido similar para directivos y otros servidores públicos. Los dilemas de ética evolucionan con base en cambios que podrían ocurrir como resultado de las prioridades gubernamentales y las complejas interacciones con el sector privado. La eficacia de esta capacitación en ética puede aumentar si es parte de un marco integral. También podrían explorarse canales eficaces para denunciar sospechas de corrupción por parte de servidores públicos, protección a denunciantes y otras medidas de prevención de la corrupción en el contexto de una estrategia de integridad.

3.4.4. La Ciudad de México podría también experimentar con mecanismos basados en observaciones de la investigación en ciencias de la conducta, e incrementar las intervenciones exitosas para fomentar una cultura de integridad sólida.

El enfoque convencional a la prevención de la corrupción y el fomento de la integridad se basa, en esencia, en un modelo de elección racional tradicional de personas que aumentan al máximo su interés mediante un proceso de toma de decisiones basado en un análisis costo-beneficio de alternativas. Esto por lo común parte de la perspectiva de un acercamiento directivo-agente-cliente, excluyendo aspectos psicológicos (OCDE, 2017[1]). Las políticas de integridad suelen destacar la importancia de imponer controles y sanciones como

mecanismos para aumentar los costos y a la vez reducir los beneficios de la conducta no deseada. También en general disminuyen la discrecionalidad de los encargados de la toma de decisiones para reducir su margen para cometer irregularidades, o al menos controlar los riesgos que surjan con reglas sobre conflictos de interés, códigos de ética o códigos de conducta. Estas medidas tradicionales algunas veces se perciben como ineficaces y se duda de que sus costos superen los supuestos beneficios (Anechiarico and Jacobs, 1996[17]).

Nuevas evidencias experimentales, obtenidas tanto del laboratorio como del campo, aportan una imagen más integral de los seres humanos que enfrentan incentivos perversos (Lambsdorff, 2012_[18]). Ahora existe un conjunto de investigaciones que puede ayudar a enmarcar enfoques innovadores y más eficaces hacia la integridad y combatir la corrupción (Lambsdorff, 2012_[18]) y (Lambsdorff, 2015_[19]); (Boehm, Isaza E and Villalba Díaz, 2015_[20]). En años recientes, algunos países y organizaciones internacionales, como el Banco Mundial y la OCDE, incorporaron la ciencia conductual a sus políticas públicas.

Además de adoptar un nuevo marco de integridad en el contexto del SAC-CDMX, la Ciudad de México podría completar estas medidas futuras, como la adopción de su nuevo Código de Ética y otras, para garantizar su implementación eficaz basada en resultados obtenidos en investigaciones de las ciencias del comportamiento. Para tal fin, la Ciudad de México podría considerar ensayos y pruebas en áreas específicas de riesgo previamente identificadas por la Contraloría General o por las unidades de control interno.

Una de las medidas mencionadas sería la de los llamados “recordatorios morales”, que se incorporarían a los procesos clave de toma de decisiones que recuerden al servidor público la conducta correcta en un contexto específico. La investigación sugiere que breves recordatorios de esta conducta en efecto ejercen un impacto tangible en la probabilidad de hacer trampa (Ariely, 2012_[21]; Recuadros 3.16 y 3.17). Por ejemplo, una medida de política concreta que la Ciudad de México podría implementar es incluir una frase con una línea para que el funcionario de contratación pública o el gerente de recursos humanos firme justo antes de tomar una decisión importante al gestionar un contrato de adquisiciones o un proceso de contratación. La frase podría ser: “Tomaré la siguiente decisión de acuerdo con las más altas normas profesionales y éticas”. Al firmar, el funcionario implícitamente vincula su nombre a una conducta ética (OCDE, 2017_[10]).

Recuadro 3.16. Recordatorios éticos

La investigación sobre el comportamiento muestra que al recordar a la persona las normas morales se generan decisiones más éticas. Puede tratarse de un mensaje discreto, como “Gracias por su honestidad”. Las claves contextuales de la situación inmediata funcionan como referencia a una norma subyacente (Mazar N. and Ariely D., 2006_[22]). Este llamamiento moral ha demostrado ser en algunos casos incluso más eficaz que una amenaza de castigo. En experimentos de campo, los sujetos pagaron un precio mayor por un periódico (Pruckner and Sausgruber, 2013_[23]) y fue más probable que saldaran una deuda (Bursztyn, 2017_[24]) al exponerse a un recordatorio moral.

Estos resultados coinciden con la visión que la mayoría de las personas tienen al considerarse individuos morales (Aquino, K. and Reed, A., 2002_[25]). Al recordárseles las normas morales, los actos se ajustan en concordancia con ello, para reducir la disonancia entre el autoconcepto y la conducta. Muchos pequeños actos de fraude son también de hecho actos de autoengaño. Su costo se incrementa no mediante un aumento del castigo externo, sino al incrementar la prominencia de la moralidad intrínseca.

Fuente: (Aquino, K. and Reed, A., 2002_[25]) (Bursztyn, 2017_[24]) (Mazar N. and Ariely D., 2006_[22]) (Pruckner and Sausgruber, 2013_[23]).

Recuadro 3.17. ¿Cómo medir el fraude?

El fraude puede medirse mediante diseños experimentales (por ejemplo, (Ariely, 2012_[21]); o (Fischbacher U. and Föllmi-Heusi F., 2013_[26])). Antes de implementar o reformar políticas innovadoras de integridad dirigidas a reducir la conducta deshonestas, un país puede aplicar estos diseños experimentales para medir la “referencia de fraude” en una organización o grupo.

Por un lado, los experimentos informarían al país si hay áreas en las que el fraude sea más común que en otras para así enfocar las políticas en ellas. Por otro lado, la referencia ofrecería un indicador concreto para medir si las políticas puestas a prueba tuvieron el impacto deseado, antes de considerar ampliarlas.

Fuente: (Ariely, 2012_[21]) (Fischbacher U. and Föllmi-Heusi F., 2013_[26]).

Otra solución sería abordar la dinámica social en una dirección o unidad específica de la Dirección de la Contraloría General o en otra secretaría previamente identificada de la Ciudad de México. La meta sería observar si el grupo seleccionado comprende la integridad y de qué manera reacciona ante una conducta no deseada incluso en las acciones pequeñas y aparentemente insignificantes, pues pueden ser el principio de un camino hacia conductas más graves y no aceptadas, lo cual crea un círculo vicioso. Sin embargo, reaccionar no necesariamente significa imponer sanciones estrictas. También sugiere la importancia de hacer patentes “historias satisfactorias de ética” para fomentar la dinámica positiva en la organización: lo “bueno” debe ser más visible que lo “malo” (OCDE, 2017_[2]).

La Ciudad de México podría también efectuar pruebas piloto para mejorar el entorno de trabajo. Algunas investigaciones experimentales sugieren que crear entornos limpios y brillantes puede inhibir, al menos hasta cierto grado, la conducta corrupta. De hecho, se ha demostrado que la sola presencia de un aroma asociado con la “limpieza” aumenta la conducta prosocial (Liljenquist, et al, 2010_[27]). Estas conclusiones servirían como argumento adicional para luchar por tener oficinas más limpias que resulten más transparentes y atractivas para los trabajadores en algunas organizaciones públicas de la Ciudad de México.

Para ensayar, evaluar y perfeccionar medidas de este tipo, se recomienda un diseño riguroso y una evaluación de impacto posterior a un procedimiento diseñado con cuidado. Es conveniente ofrecer orientación para la asignación aleatoria y la identificación de indicadores adecuados, según se necesite. Esto no tiene que ser costoso y puede ponerse en práctica con relativa facilidad. El Behavioural Insights Team (Equipo de comprensión del comportamiento) (BIT, 2012_[28]) del Reino Unido ha brindado una guía para diseñar pruebas aleatorias de control. Esto puede ayudar a los formuladores de políticas públicas de la Ciudad de México a crear una base empírica más sólida y abogar por mejorar intervenciones innovadoras con mayor seguridad respecto de los resultados esperados.

3.5. Las declaraciones públicas podrían utilizarse como herramienta para prevenir la corrupción y mejorar la confianza en las entidades de la Ciudad de México y en los procesos de toma de decisiones de su gobierno

3.5.1. El sistema actual de declaración patrimonial de la Ciudad de México podría limitarse a los funcionarios que ocupan cargos de alto nivel o puestos de alto riesgo de corrupción.

En la Ciudad de México se cuenta con tres tipos de formatos de declaración. Esto es comparable con el nivel federal, aunque el nivel de información proporcionada y su alcance son distintos. En el ámbito federal, los requisitos son más minuciosos; por ejemplo, hacer del conocimiento público información sobre el valor real de la propiedad raíz declarada, el número en el registro de la propiedad, la superficie de terreno y la superficie de construcción, y la institución que otorgó el diploma al funcionario público en cuestión (“el declarante”). La información proporcionada por los servidores públicos se considera presentada con buena fe. Los declarantes son responsables de la información brindada, la cual deberá actualizarse en caso de cambiar.

Todos los funcionarios públicos de la Ciudad de México deben presentar la misma información en sus declaraciones patrimoniales y de intereses. Sin embargo, no a todos se les exige que presenten las tres declaraciones, como se ve en el Cuadro 3.8. Los servidores públicos con contrato temporal, pertenecientes a la categoría 8 de la nómina (servidores públicos con un salario neto menor a MXN 11 298.88) y/o los sindicalizados no están sujetos a esta obligación. La obligación de presentar una declaración fiscal se basa en la obligación de los servidores públicos de presentar una declaración de ingresos fiscales al Sistema de Administración Tributaria (SAT), la cual debe entregarse junto con la declaración patrimonial.

Cuadro 3.8. Servidores públicos obligados a presentar declaraciones públicas en el marco jurídico actual sobre conflictos de interés de la Ciudad de México

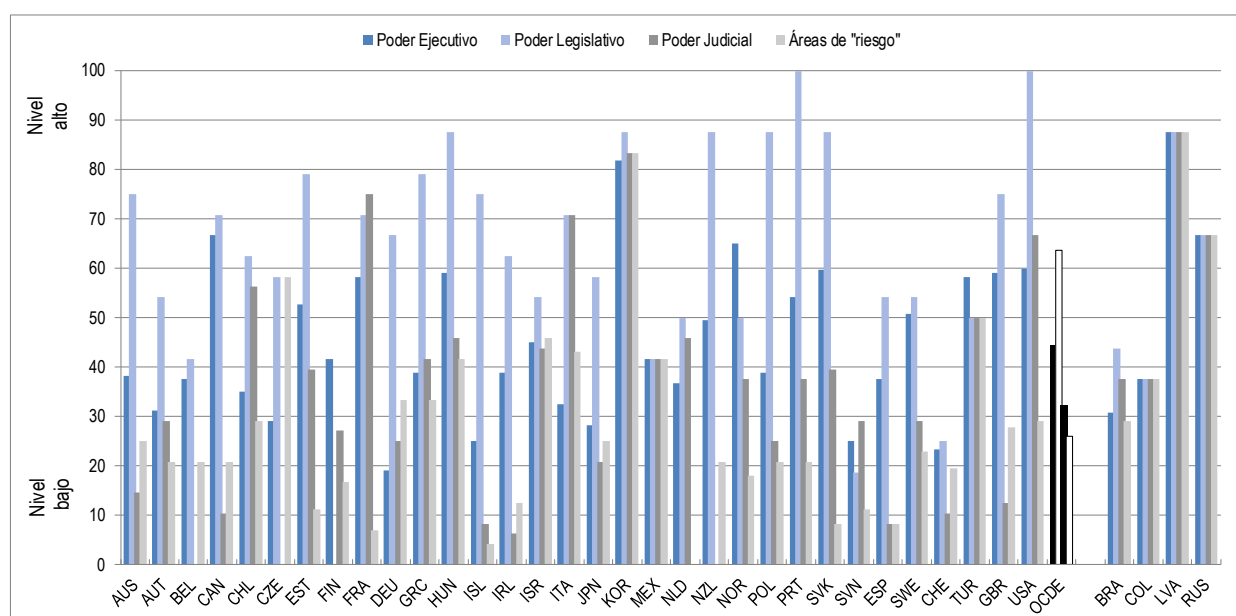
Tipo de funcionario público	Declaración patrimonial	Declaración de intereses	Declaración fiscal	Declaración de no conflicto
21 titulares de las secretarías de gobierno de la Ciudad de México	X	X	X	
Titulares de los 64 órganos desconcentrados, de apoyo y asesoría de la Ciudad de México	X	X	X	
16 jefes delegacionales	X	X	X	
Servidores públicos que ocupan un puesto en una organización pública (conocida como de estructura u homólogos por funciones, ingresos o contraprestaciones), es decir, personal de confianza	X	X	X	
Servidores públicos de "base" (personal sindicalizado) o temporal	X	X	Solo si están obligados a presentar declaración de ingresos al SAT	Solo si participan en procesos de licitación o en la resolución y formalización de instrumentos jurídicos
Personas que prestan servicios profesionales (y reciben honorarios profesionales o similares)	X	X	Solo si están obligados a presentar declaración de ingresos al SAT	Solo si participan en procesos de licitación o en la resolución y formalización de instrumentos jurídicos
Personal de "base", temporal y contratado por la categoría 8 (nómina 8) (servidores públicos con un salario neto menor a MXN 11 298.88)	Solo si por razones extraordinarias participan en procesos de selección o evalúan la participación de algunas personas en el trabajo, compras públicas, régimen patrimonial o arrendamiento de bienes raíces	Solo si por razones extraordinarias participan en procesos de selección o evalúan la participación de algunas personas en el trabajo, compras públicas, régimen patrimonial o arrendamiento de bienes raíces	Solo si están obligados a presentar declaración de ingresos al SAT	Solo si participan en procesos de licitación o en la resolución y formalización de instrumentos jurídicos

Fuente: Autor con base en información proporcionada por la Contraloría General.

Además de estas tres declaraciones, en el caso de los funcionarios que desempeñan actividades de contratación pública se requiere una cuarta: la declaración de no conflicto de interés. Esta declaración la presentan servidores públicos de segundo nivel que participan en procesos de licitación para confirmar que no hay relación entre ellos, sus superiores y los participantes en el proceso de licitación. El objeto es dar a conocer cualquier posible conflicto de interés antes de iniciar el proceso de contratación pública y se llena después de revisar la declaración de intereses de los funcionarios públicos autorizados para participar en él. Desde una perspectiva de procedimiento, la declaración se hace a través de un sistema electrónico que genera dos copias. Una se proporciona a los proveedores de bienes o servicios que participan en el proceso de contratación y la otra se guarda en el expediente correspondiente, para consulta. Este formato se presenta 24 horas antes de la adjudicación del contrato, la resolución y la conclusión del contrato, la concesión, la licencia y otros instrumentos de carácter legal, por medio de un sistema electrónico no accesible al público. Sin embargo, de así solicitarse, puede proporcionarse una copia del formato. Si esta declaración queda incompleta o es falsa, podría imponerse una sanción administrativa y suspenderse el procedimiento de contratación. Sin embargo, no queda claro si a los servidores públicos se les castiga con una advertencia o una sanción monetaria, o si se les destituye de su cargo.

Las declaraciones patrimoniales y de intereses, al igual que el requerimiento de la LGRA, son mucho más extensas que las que suelen requerirse en los países de la OCDE (Gráficas 3.3 y 3.4), pues se aplican a todos los niveles de servidores públicos, excepto el personal sindicalizado. El alcance de esta normatividad requiere que un número importante de servidores públicos se sujete al mismo nivel de declaración (véanse los detalles en el Recuadro 3.18). Su cumplimiento representará un reto para las autoridades de la Ciudad de México. Por el intensivo trabajo que se necesitará, esto no parece un mecanismo eficaz para monitorear el patrimonio de los servidores públicos y detectar situaciones de posibles conflictos de interés ni posibilidades de enriquecimiento ilícito.

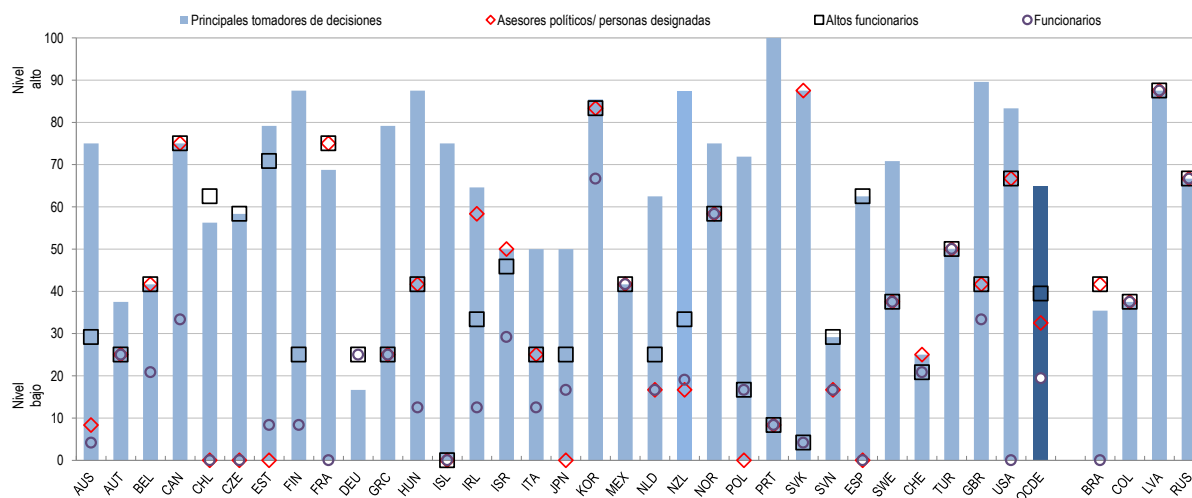
Gráfica 3.3. Declaración de intereses privados en los países de la OCDE, 2014



Nota: La calificación de México refleja la legislación de 2014 y no se ha ajustado desde las nuevas reformas que establecen el Sistema Nacional Anticorrupción.

Fuente: (OCDE, 2016[29]), *Panorama de las Administraciones Públicas 2015*, OECD Publishing, Paris.

Gráfica 3.4. Disponibilidad pública de intereses privados en el Poder Ejecutivo de gobierno en los países de la OCDE, 2014



Nota: La calificación de México refleja la legislación de 2014 y no se ha ajustado a las nuevas reformas que establecen el Sistema Nacional Anticorrupción.

Fuente: (OCDE, 2016^[29]), *Government at Glance 2015*, OECD Publishing, Paris.

Recuadro 3.18. Volumen de declaraciones públicas presentadas por servidores públicos de la Ciudad de México desde la instauración de los diversos lineamientos sobre declaraciones

A partir de junio de 2016, la Contraloría General divulgó por Internet la versión pública de las tres declaraciones presentadas por sus servidores públicos de acuerdo con los artículos 5 y 16 de la Ley de Protección de Datos Personales (LPDP) y los criterios establecidos por la Suprema Corte de Justicia. Para hacer del conocimiento público estas declaraciones, la Contraloría General instaló una plataforma digital, la 3x3, en la cual los servidores públicos presentaban sus declaraciones patrimoniales. En 2016 se presentó un número total de 44 628 declaraciones patrimoniales, 65 179 declaraciones de intereses y 26 697 declaraciones fiscales. Para garantizar el cumplimiento de esta obligación, un total de 36 000 servidores públicos recibió capacitación sobre la plataforma de declaraciones.

Si bien no se dispone de datos sobre el número total de servidores públicos de la Ciudad de México que deben presentar estas declaraciones ni el de los que no cumplen con esta obligación desde su implementación, el Informe de Actividades de la Contraloría General 2016-2017 menciona que 7 000 servidores públicos recibieron ayuda para acceder a la plataforma y cumplir con sus obligaciones de presentar declaración.

De acuerdo con los Lineamientos de abril de 2016, las declaraciones públicas deben presentarse en plazos específicos. Es decir, los servidores públicos tienen que presentarlas en los siguientes plazos: 60 días después de su selección, en el mes de mayo de cada año y 30 días después de la terminación de su empleo. La falta de presentación de estas declaraciones en estos plazos podrá ser objeto de sanción, pero no queda clara la

rigurosidad de dicha sanción en el contexto de la actual normatividad sobre integridad.

Si bien la Contraloría General trabaja para supervisar la ejecución de estas declaraciones, la falta de datos exactos sobre el número total de servidores públicos que deben presentarlas y de recursos humanos influye en la eficacia de las medidas. Durante las entrevistas con los servidores públicos, se mencionó que una de las principales dificultades para implementar estos mecanismos fue no contar con ayuda ni aclaraciones respecto de quién debe presentar dichas declaraciones.

Sin embargo, debe destacarse que el volumen de las declaraciones presentadas no es elemento suficiente para evaluar la eficacia de este programa de divulgación. Se requiere un enfoque mucho más minucioso que aborde la relación entre los resultados y los productos, para así comprender a fondo los éxitos y las vulnerabilidades de este programa. Sería también importante considerar si los servidores públicos pueden aplicar principios éticos que aprendieron en circunstancias específicas (OCDE, 2005^[30]).

Fuente: Con información del Cuarto Informe de Gobierno presentado por la Contraloría General en octubre de 2016 y del Informe de Actividades de la Contraloría General de 2016-2017.

Cierto grado de divulgación sin duda sirve como herramienta muy útil. Atrae la atención al abuso en el servicio público, y ayuda a consignar a servidores públicos y a infundir una cultura de escrutinio del sector público. Los ciudadanos ahora pueden examinar la decisión del servidor público a la luz del patrimonio y los conflictos de interés declarados (OCDE, 2016^[31]). Sin embargo, la Ciudad de México necesita reevaluar su estrategia de divulgación, pues no le permite determinar con precisión cuándo surge un caso de conflicto de intereses ni cuándo podría surgir en el futuro.

Varios factores son problemáticos, como la imposibilidad de gestionar adecuadamente la cantidad de información contenida en estas declaraciones, y también el posible impacto negativo de esta política sobre la motivación de los funcionarios. La cultura organizacional de las entidades públicas de la Ciudad de México presupone que sus funcionarios son corruptos. Esto no neutraliza realmente el riesgo de que los ciudadanos puedan reportar un conflicto de intereses que se habría resuelto bien mediante una recusación, un desposeimiento o con otros mecanismos de prevención. Esto genera dudas innecesarias acerca de la integridad de los funcionarios públicos y sus organizaciones.

La LRA de la Ciudad de México establece que solo aquellos considerados servidores públicos en el marco de esta ley necesitan presentar sus declaraciones fiscales, patrimonial y de intereses (Artículo 32). La ley expresamente menciona que los miembros de consejos de empresas estatales, los trabajadores de entidades públicas cuyos estatutos no consideran a estas personas servidores públicos y los miembros de los consejos de las entidades de la administración pública de México que ejercen una actividad comercial y son contratados como asesores no están obligados a presentar estas declaraciones patrimoniales y de intereses. Si bien esta decisión de política podría ayudar a reducir el número total de funcionarios obligados a presentar estas declaraciones, la Ciudad de México podría establecer un criterio común, similar al de otros países, como Estados Unidos, Estonia, Lituania y Ucrania (OCDE, 2011^[32]), o Argentina (OCDE, 2017^[33]). La Ciudad de México podría identificar las declaraciones patrimoniales y de intereses de los servidores públicos que se den a conocer de conformidad con los siguientes criterios sugeridos:

- su jerarquía dentro del Poder Ejecutivo (por ejemplo, todos los funcionarios de nivel director y superior);
- su cargo (secretario, subsecretario, director, y así sucesivamente);
- las obligaciones y funciones que deben ejercer (toma de decisiones administrativas, adjudicación de contratos, contratación pública, inspección fiscal, etcétera);
- el riesgo de corrupción de las actividades que realizan (declarantes según su función y el riesgo de que se involucren en actos de corrupción: licencias de construcción, contratos de infraestructura, aduanas, etcétera), y
- el hecho de que se les clasifique como una persona expuesta políticamente (PEP) de acuerdo con el Grupo de Acción Financiera sobre Lavado de Dinero.

En términos de disponibilidad de la información presentada por los servidores públicos, estas declaraciones patrimoniales y de intereses hasta ahora se divulgan solo si el funcionario público lo acepta al momento de llenar el formato de la plataforma digital ya en operación. Esta situación afecta directamente el nivel de transparencia y la gestión eficaz de la estrategia de declaración pública, pues no es posible tener un registro exacto de quién cumple con la obligación de presentarla.

La LRA de la Ciudad de México no aporta una descripción general de la información específica que deba divulgarse públicamente en las declaraciones patrimoniales y de intereses, pero delega la autoridad de fijar el contenido y el diseño de las formas de declaración (versiones en papel y electrónica) al Comité Coordinador del SAC-CDMX. La discrecionalidad otorgada al Comité Coordinador del SAC-CDMX debe ejercerse de acuerdo con los límites impuestos por las leyes de acceso y privacidad relativas a los datos personales protegidos con el fin de observar los derechos de privacidad de los servidores públicos.

Los futuros miembros del Comité Coordinador del SAC-CDMX podrían considerar las bases del fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre las secciones 29, 34 y 48 de la LGRA, que se refieren a la divulgación de las declaraciones patrimoniales y de intereses. Los formatos de estas declaraciones, así como los manuales y lineamientos para garantizar su presentación en forma oportuna, podrían revisarse con el fin de llegar a una decisión sobre el uso de la información personal. Esto necesitaría equilibrar las expectativas relativas a las declaraciones públicas y la instauración de verificaciones y auditorías basadas en riesgos, para así aumentar al máximo su uso como mecanismos para generar una mayor confianza en el gobierno, y prevenir y resolver los conflictos de interés cuando surjan.

Si el Comité Coordinador considera el mismo nivel de divulgación que el que se pondrá en marcha en el ámbito federal y cumple con las reglas estipuladas en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México y la Ley de Protección de Datos Personales, el alcance de la información disponible al público coincidiría con la información que se divulga en varios países de la OCDE (Recuadro 3.19).

Recuadro 3.19. Declaraciones financieras y no financieras comunes en los países de la OCDE

En general, en los países miembros y asociados de la OCDE se requiere la divulgación de los siguientes tipos de información; al igual que en México, incluyen intereses financieros y no financieros:

Intereses financieros

Informar sobre intereses financieros permite vigilar la acumulación de riqueza con el tiempo y detectar enriquecimiento ilícito. Asimismo, la información financiera también ayuda a identificar situaciones que implican conflictos de interés.

- **Ingresos:** por lo común, a los funcionarios de los países de la OCDE se les pide que informen del monto de sus ingresos, así como su origen y tipo (por ejemplo, salarios, honorarios, intereses, dividendos, ingresos por venta o arrendamiento de propiedades, herencias, hospitalidad, viáticos, etcétera). Los requerimientos exactos de informar sobre los ingresos pueden variar, y es posible que a los funcionarios públicos solo se les exija que informen de ingresos que superen cierto límite. La justificación para revelar los ingresos es indicar posibles fuentes de influencia indebida (como de empleo externo), así como supervisar con el tiempo los aumentos en los ingresos que podrían derivarse de enriquecimiento ilícito. En los países donde los salarios de los funcionarios públicos son bajos, esto provoca particular preocupación.
- **Obsequios:** los obsequios se consideran un tipo de ingreso o activos. Sin embargo, como por lo general son solo de menor valor, los países suelen requerir solo informar de obsequios que superen cierto límite.
- **Activos:** una amplia variedad de activos está sujeta a declaración en los países de la OCDE, como ahorros, acciones y otros valores, propiedades, bienes raíces, vehículos o navíos, antigüedades y obras de arte valiosas, etc. Declarar los activos permite comparar los datos de los ingresos para evaluar si los cambios en el patrimonio se deben a ingresos legítimos declarados. Sin embargo, informar con precisión sobre el valor de los activos puede resultar difícil en algunas circunstancias, y también resulta difícil validarlo. Algunos países distinguen entre los activos que son propiedad de la persona y los que utiliza (por ejemplo, una casa o vivienda rentada, no es de su propiedad).
- **Otros intereses financieros:** además de los ingresos, obsequios y activos, a menudo algunos intereses financieros adicionales por declarar son los siguientes: deudas, préstamos, garantías, seguros, acuerdos que pueden generar ingresos futuros y planes de pensión. Cuando dichos intereses suman valores significativos, pueden generar conflictos de interés.

Intereses no financieros

Si bien vigilar los intereses no financieros podría no ayudar a controlar el enriquecimiento ilícito, estos intereses pueden generar esta clase de enriquecimiento, así como conflictos de interés. Muchos países solicitan declarar lo siguiente:

- **Empleos previos:** las relaciones o información adquiridos en empleos pasados

pueden influir indebidamente en las obligaciones de los funcionarios públicos en su cargo actual. Por ejemplo, si la empresa anterior para la cual trabajaba el funcionario participó en un proceso de contratación pública en el que el funcionario público intervino, su puesto pasado podría considerarse objeto de un conflicto de interés.

- **Puestos no remunerados actuales:** la participación en consejos de administración o fundaciones, o la participación en actividades de partidos políticos, también podrían afectar las obligaciones de los funcionarios públicos. Incluso el trabajo voluntario podría considerarse de influencia en las obligaciones en ciertas situaciones.

Fuente: (OCDE, 2011^[32]), *Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption*, OECD Publishing, Paris.

3.5.2. La Ciudad de México podría adoptar una política de integridad que reconozca otras situaciones que pudieran provocar violaciones a la integridad.

En el actual marco de integridad de la Ciudad de México, la mayoría de los intereses financieros de los servidores públicos se da a conocer en la declaración patrimonial. Sin embargo, otros datos relacionados con áreas delicadas que pueden generar conflictos de interés, como los obsequios reportados y considerados aceptables, mecanismos de recusación implementados para asegurar la integridad del proceso de decisión en una organización gubernamental, actividades externas y otros mecanismos utilizados en los países de la OCDE para gestionar adecuadamente conflictos de interés que ahora no se declaran ni reportan públicamente.

Durante las entrevistas con los funcionarios públicos se habló del tema de los obsequios. Las respuestas que dieron sobre la práctica ahora prevaleciente revelaron la falta de claridad de las reglas aplicables y el escepticismo —incluso cinismo— de los funcionarios respecto del asunto. Las reglas sobre los obsequios contenidas en la LFRSP sobre las responsabilidades de los servidores públicos (que dejó de estar en vigor el 18 de julio de 2017) establecían que un funcionario público no puede recibir ni aceptar obsequios cuyo valor exceda un límite acumulado de 10 veces el salario mínimo oficial de la Ciudad de México vigente en el momento de su recepción. Si bien la violación a esta regla constituye un soborno y se sanciona conforme al código penal, según la ley, los funcionarios públicos lo ignoran y no declaran los obsequios recibidos aunque sea posible que coloquen al receptor en una situación que implique conflictos de interés.

La LGRA y la LRA de la Ciudad de México prohíben los obsequios solo si se reciben como resultado del uso de los puestos, obligaciones y funciones públicos que representen un conflicto de intereses (artículos 7, fracción II, y 52 de ambas leyes), lo cual constituye una falta grave. Si los servidores públicos reciben obsequios debido a sus cargos, deben informar a las unidades de control interno o a la Contraloría General y deben confiscárseles por las autoridades encargadas de administrar y disponer de activos públicos (Artículo 40). Según se observó, la nueva política sobre obsequios requiere que los funcionarios lean varias disposiciones de ley para comprender las reglas aplicables. Por consiguiente, es necesario que la Ciudad de México incremente los esfuerzos para aclarar las reglas y sensibilice a sus funcionarios para asegurarse de que todos conozcan las nuevas reglas sobre obsequios. También necesitan recibir

orientación adecuada sobre la aceptación de obsequios en el contexto del ejercicio de sus obligaciones y funciones oficiales. También deben implementarse campañas de concientización y formación para que los funcionarios conozcan estas nuevas reglas y se estimule la divulgación de información. Asimismo, pueden imprimirse lineamientos de políticas y otros mecanismos para ayudar a los servidores públicos a determinar si los obsequios son aceptables y recordarles la importancia de declararlos con oportunidad, al igual que sucede en países de la OCDE como Alemania y Canadá.

La implementación de esta nueva política de obsequios propuesta requerirá una labor extraordinaria de sensibilización de los funcionarios respecto de la necesidad de declarar los obsequios a las autoridades, para así cerciorarse de no entrar en situaciones que impliquen un conflicto de intereses.

Con miras a propiciar la transparencia en cuanto a la enajenación de los obsequios confiscados, la Ciudad de México también podría dar a conocer los obsequios no prohibidos a través de la Plataforma Digital. Se tomarían en cuenta los estándares de la OCDE referentes a la declaración de obsequios (Recuadro 3.20) con objeto de resolver cualquier conflicto de interés que pudiera surgir al recibir obsequios, o impedir que surja alguno. La información de esta declaración pública será útil para que los órganos de control interno identifiquen conflictos de interés reales.

Recuadro 3.20. Obsequios para funcionarios – Ley genérica

Definiciones

“**Valor actual de mercado**” de un obsequio significa su valor real del mercado de este el día que se recibió.

“**Obsequio**” abarca:

- a) un obsequio de entretenimiento, hospitalidad, viaje u otra forma de beneficio de valor significativo, y
- b) un obsequio de cualquier artículo de propiedad de valor significativo, bien sea de naturaleza consumible o de otro tipo, por ejemplo, un obsequio de exhibición, reloj, reloj de pared, libro, muebles, estatuilla, obra de arte, joyería, equipo, ropa, vino o licores, o un artículo personal que contenga metales o piedras preciosas.

Significado de “obsequio declarable”

1. Un “obsequio declarable” (es decir, que debe declararse) es:

- todo obsequio a un funcionario de una organización, dependencia o entidad por parte del sector privado;
- todo obsequio a un funcionario por parte de un particular, y
- un obsequio cuyo valor actual de mercado exceda el “límite de obsequio declarable”*

* Cantidad límite por seleccionar de acuerdo con la intención de la política pública, según lo determine la regulación.

2. Un obsequio recibido por un funcionario de un pariente cercano, un amigo personal o un miembro de la familia de forma privada y de acuerdo con las costumbres sociales

normales (por ejemplo, en un cumpleaños, boda, festival religioso, entre otros) o un obsequio de cualquier fuente en reconocimiento a servicios prestados, logros profesionales o jubilación) no tienen que declararse; esto no limita la operación del código de ética de un organismo público en la medida en que establezca que debe declararse un obsequio por un valor menor que el límite.

3. Cuando un funcionario recibe más de un obsequio de la misma persona en un año fiscal, y el valor actual de mercado de todos estos regalos recibidos excede el límite aplicable de obsequios declarables al final del año, cada uno de los obsequios así recibidos deben declararse.

4. Si una entidad hace más de un obsequio al mismo funcionario, etc., en un año fiscal y el valor actual de mercado de todos los obsequios excede el límite de obsequios declarables, cada uno de los obsequios así recibidos deben declararse.

Obsequios declarables que deben considerarse activo físico o material

5. Un obsequio declarable recibido por un funcionario debe considerarse un activo contabilizable por la entidad pública.

6. Una entidad pública puede disponer de los obsequios declarables, después de su registro, como juzgue conveniente.

Obsequios que deberán declararse y contabilizarse

7. Un funcionario que recibe un obsequio declarable deberá completar una declaración:

- antes de los 14 días posteriores a la fecha en que el obsequio se convierte en declarable porque excede el “límite de obsequio declarable” y
- por otro obsequio declarable antes de los 14 días posteriores a la fecha de su recepción.

8. En el caso de los obsequios declarables, el funcionario debe, tan pronto sea factible:

- transferir el obsequio al control de la entidad para la cual trabaja el funcionario; y, voluntariamente, puede
- pagar al organismo:
 - por los regalos que son declarables porque exceden el límite, una cantidad igual a la diferencia entre el valor actual total de mercado de los obsequios y el límite de obsequio declarable para cada uno;
 - por cualquier otro obsequio declarable, una cantidad igual a la diferencia entre el valor actual de mercado del obsequio y el límite de obsequio declarable.

9. El párrafo 1 anterior no limita la operación del código de ética de un organismo público en la medida en que el código contempla que se informe de la recepción de un obsequio declarable en un periodo no menor de 14 días.

Registro de obsequios declarables

10. La entidad pública debe llevar un registro de los obsequios declarables recibidos por cualquiera de sus funcionarios.

11. El registro debe incluir datos sobre los siguientes aspectos:

- la fecha en que el funcionario recibió el obsequio declarable;
- las personas y circunstancias involucradas en la entrega y recepción del obsequio;
- una descripción detallada del obsequio, incluso su valor actual de mercado y la base de su valuación;
- la aprobación para recibir el obsequio, de ser pertinente, y
- la fecha en que el obsequio se transfirió para ser controlado por la entidad y la ubicación presente del obsequio, o
- si se permite al funcionario conservar el obsequio:
 - la fecha y el monto del pago realizado de conformidad con el párrafo 8 (b), por el regalo.
- si el regalo se enajenó:
 - la autoridad de enajenación;
 - la fecha y el método de enajenación;
 - el nombre y la ubicación del beneficiario, y
 - las ganancias, de haberlas, derivadas de la enajenación.

Fuente: (OCDE, 2005^[34]), *Managing Conflict of Interest in the Public Sector: A Toolkit*, OECD Publishing, Paris.

Un aspecto fundamental que es necesario considerar al implementar esta política de obsequios propuesta es que hay que hacer una clara distinción entre la forma de declaración y la fundamentación de la política de obsequios. La Ciudad de México debe tomar en cuenta que una medida de prevención eficaz es la que va más allá de solo informar sobre las fuentes tradicionales de influencia, como la recepción de regalos o atenciones ofrecidos a los servidores públicos, y debe tener el interés público como objetivo central de todas sus actividades. Las declaraciones públicas son el único mecanismo para revelar un conjunto predeterminado de datos financieros y no financieros que podrían constituir un conflicto de interés (real o aparente) o desembocar en una futura situación de conflictos de interés (posible). El propósito de las políticas de conflictos de interés es garantizar que los servidores públicos de manera proactiva declaren y resuelvan los problemas cuando surjan.

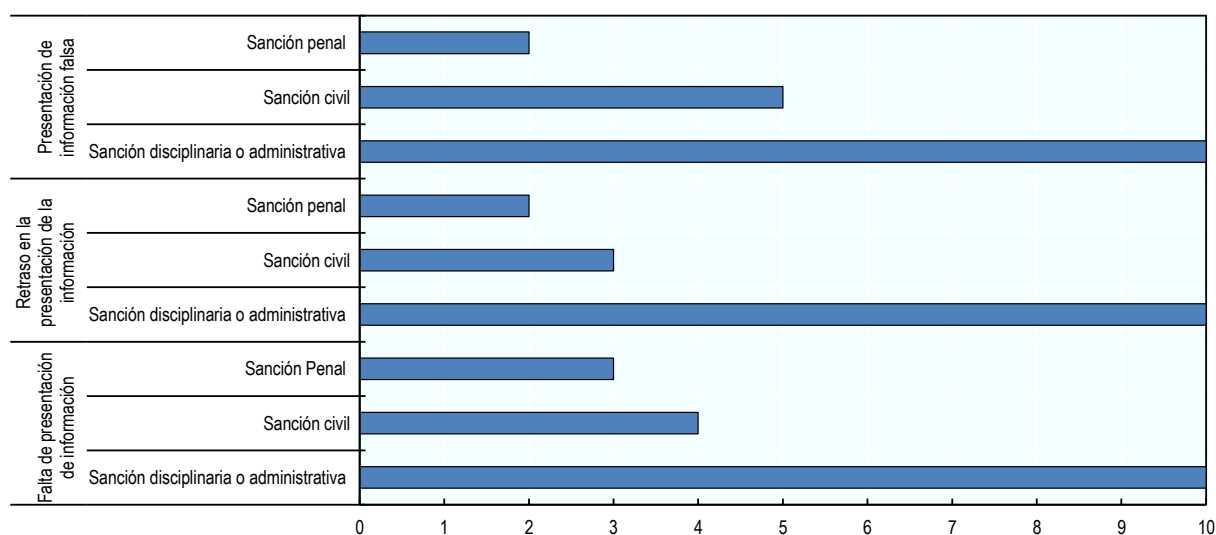
Una estrategia semejante podría implementarse para declarar una recusación, ofertas de empleo recibidas en el contexto del ejercicio de las obligaciones y funciones de los servidores públicos, así como las actividades externas que pudieran constituir un conflicto de interés.

3.5.3. *El incumplimiento de la obligación de presentar declaraciones patrimoniales y de conflicto de intereses deberá sancionarse de manera efectiva para garantizar que los servidores públicos acaten el Sistema Anticorrupción local.*

Las sanciones son esenciales para garantizar el cumplimiento de los requisitos de presentar declaraciones patrimoniales y de intereses (OCDE, 2011^[32]) pero no son suficientes. Si bien diferentes tipos de sanciones pueden ser un mecanismo poderoso para disuadir a los servidores públicos de adoptar una conducta deshonesta, los países deben evaluar qué sanción se impondría en caso de retrasarse en presentar dichas declaraciones, omitir hacerlo o proporcionar información falsa en las declaraciones presentadas.

Según la gravedad de la falta, la sanción por imponer podría variar entre una sanción penal, administrativa o disciplinaria, de responsabilidad civil u otras medidas más leves, como advertencias, anuncios públicos u ofrecimiento de disculpas. En la mayoría de los países de la OCDE las sanciones son administrativas o disciplinarias y se imponen por no cumplir con las obligaciones relacionadas con las declaraciones. Esto podría abarcar el incumplimiento del proceso de presentación (no presentar la declaración o presentarla con retraso) o no proporcionar la información requerida (presentación incompleta de la información requerida o presentación falsa inadvertida o intencionalmente) (véanse en la Gráfica 3.5).

Gráfica 3.5. Sanciones a funcionarios públicos en caso de violaciones a los requisitos de presentación de declaración en 10 países del G-20



Nota: Los datos se refieren a sanciones en vigor en Australia, Canadá, Francia, Italia, Japón, Corea, México, Turquía, Reino Unido y Estados Unidos.

Fuente: G20 Working Group (2014), “Good practices in asset disclosure systems in G20 Countries”. — (OCDE, 2017^[10]), *Estudio de la OCDE sobre integridad en Colombia*, OECD Publishing, Paris.

La normatividad en vigor en la Ciudad de México no estipula con claridad las sanciones aplicables por no presentar las declaraciones patrimoniales y de intereses, presentarlas con retraso o presentar información falsa (véase la sección sobre sanciones). No presentar declaraciones patrimoniales y de intereses puede resultar una falta grave o no grave sujeta a advertencia, reprimenda, suspensión, inhabilitación y destitución o ambas sanciones,

pues el actual sistema de integridad no hace tal distinción. No queda claro si podría imponerse una sanción económica conforme al marco de integridad vigente, pues ningún lineamiento adoptado contiene una mención precisa al respecto. Esta situación cambiará con la aprobación de la LRA de la Ciudad de México. Esta consideraría la no presentación de declaraciones patrimoniales y de intereses a su debido tiempo como una falta no grave. La consideraría falta grave si estas declaraciones contuvieran información no verídica presentada para ocultar un conflicto de interés, o un aumento injustificado de activos o de uso de bienes y servicios. Si bien estas sanciones son similares a las estipuladas en el ámbito federal, en la mayoría de los países de la OCDE la falta de presentación de estas declaraciones a su debido tiempo puede generar multas o sanciones administrativas. Esto parece eficaz para asegurar el cumplimiento, como ocurre en países como Canadá y Francia.

La LRA de la Ciudad de México dispone que la Contraloría General y los órganos de control interno verifiquen las declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscales de forma aleatoria, que estarán disponibles en la Plataforma Digital para certificar que se hicieron (Artículo 30). Si no se presentaron, los órganos de control interno y la Contraloría General iniciarán la investigación correspondiente. También examinarán si existe un conflicto de interés o si es probable que surja alguno con base en la información proporcionada. La Contraloría General podrán firmar, para este fin, acuerdos con entidades gubernamentales en poder de la información presentada. Para garantizar la eficacia de estas verificaciones, la Contraloría General podría firmar acuerdos con el sector privado, como bancos y otras instituciones financieras, para comprobar la información presentada.

Si bien este mecanismo sería útil para asegurar un proceso de verificación de alta calidad, la Contraloría General podría también sugerir al Comité Coordinador la adopción de un conjunto de lineamientos para todos los órganos de control interno con el fin de garantizar la uniformidad en el proceso de verificación. Además, la Ciudad de México podría mejorar la plataforma electrónica para facilitar el cumplimiento y permitir la validación automática de la recepción de estas declaraciones, la triangulación con otras bases de datos (de estar vinculadas) y la notificación automática de banderas rojas (por errores, datos faltantes, cambios importantes en activos o ingresos, entre otras), como se sugiere en el Cuadro 3.9.

Cuadro 3.9. Tipos de verificaciones de declaraciones patrimoniales y de intereses

Tipo de verificación	Descripción
Verificación básica/preliminar	Indaga si las declaraciones están completas o si contienen errores obvios (por ejemplo, valores numéricos ingresados, direcciones válidas, etcétera).
Verificación simple	Se cerciora de la congruencia lógica de la información proporcionada en las formas de declaración (por ejemplo, comprobaciones aritméticas, comprobaciones en comparación con años pasados o modificaciones y comprobación de la contabilización de los activos en los ingresos declarados). Por tanto, las verificaciones simples pueden detectar conflictos de interés posibles o reales y conllevar auditorías.
Auditoría de verificación	Esta etapa de verificación, la más avanzada, puede implicar no solo cruzar información de declaraciones anteriores, sino también compararla con fuentes de datos "externas" de instituciones financieras u otras instituciones públicas. Un auditor puede validar la existencia y el valor de activos, evaluar el estilo de vida, así como solicitar pruebas y testimonios de los funcionarios públicos y otras personas.

Fuente: (OCDE, 2017^[21]), *Estudio de la OCDE sobre integridad en México: Adoptando una postura más firme contra la corrupción*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.

Para mejorar el desempeño de este mecanismo de declaración, el Comité Coordinador de la Ciudad de México podría utilizar una de las siguientes verificaciones recomendadas también en el nivel federal (OCDE, 2017^[2]), que coinciden con las mejores prácticas existentes en los países de la OCDE:

- **Confirmación automática de la recepción de todas las declaraciones.** Las bases de datos de las declaraciones deben poder indicar los formatos de declaración faltantes después de fechas límite clave, con seguimiento por parte de la Contraloría General y de los órganos de control interno. Las organizaciones podrían considerar el envío de notificaciones automáticas (correo electrónico, texto) por no cumplir con los plazos para presentar la declaración y/o vincular la presentación con otros procesos de gestión de recursos humanos.
- **Verificaciones básicas aleatorias para un gran número de declaraciones.** Las verificaciones básicas resultan relativamente fáciles, pues se programan y realizan de manera automática. De este modo podría verificarse un gran número de declaraciones. Con la verificación aleatoria hay un gran estímulo para que los funcionarios presenten información completa y precisa, pues aumenta la probabilidad de que se verifique.
- **Verificaciones simples basadas en riesgos.** También es posible programar de manera automática verificaciones simples, aunque en una etapa posterior puede requerirse la intervención de un investigador o auditor calificado. Por tanto, un número menor de declaraciones podría someterse a verificaciones simples y contemplar un enfoque basado en riesgos. En consecuencia, el Comité Coordinador tendría que realizar una evaluación de riesgos tomando en cuenta los siguientes aspectos:
 - *Definición de puestos de alto riesgo:* los funcionarios de contratación pública, funcionarios encargados de otorgar o conceder licencias, permisos, autorizaciones y concesiones, y garantizar la seguridad pública, así como las autoridades financieras, pueden considerarse puestos de mayor riesgo. Los servidores públicos de alto nivel y los funcionarios electos también corren un alto riesgo. El Comité Coordinador podría preparar una lista definida de puestos de alto riesgo para los órganos de control interno.
 - *Análisis de quejas de ciudadanos y otros funcionarios:* el Comité Coordinador, la Contraloría General y los órganos de control interno podrían evaluar y estudiar las quejas recibidas para identificar las secretarías, sectores, regiones y funcionarios sujetos a un alto riesgo que podrían ameritar procesos de verificación.
 - *Riesgos identificados a partir de las propias declaraciones:* el Comité Coordinador tal vez desee establecer verificaciones automáticas de declaraciones que presenten ciertas tendencias, como retraso en la entrega, incrementos de patrimonio, intereses externos importantes, incongruencias entre las declaraciones, entre otras. Pueden programarse sistemas de TIC para detectar de manera automática banderas rojas de este tipo, y los órganos de control interno pueden programarlos desde antes.

Por último, para garantizar la eficacia de toda la política de divulgación de información, la Contraloría General y los órganos de control interno podrían implementar un enfoque basado en riesgos para hacer verificaciones y mejorar las herramientas digitales lo más posible, con el fin de detectar con eficacia casos de enriquecimiento ilícito o situaciones

de conflicto de interés no resueltas. Por consiguiente, la Contraloría General y los órganos de control interno tendrían que dar seguimiento a las declaraciones de los funcionarios bajo su responsabilidad e informar a la Secretaría Ejecutiva del SAC-CDMX, la cual supervisará la Plataforma Digital.

3.6. Garantizar la eficacia en el monitoreo y evaluación de las políticas de integridad podría ayudar a promover altos estándares de conducta en todas las organizaciones públicas de la Ciudad de México

3.6.1. Instaurar encuestas, revisiones de la guía contenida en el nuevo Código de Ética e información estadística sobre las sanciones disciplinarias impuestas podrían mejorar los procesos de monitoreo y evaluación.

Monitorear la puesta en marcha de políticas para adoptar normas altas de conducta en vez de limitarse a examinar la existencia de dichas políticas garantiza que el compromiso con la integridad se plasme en acciones. Es necesario comunicar las medidas emprendidas por las diversas instituciones u órdenes de gobierno de modo que puedan supervisarse, compartirse y mejorarse desde el nivel central (OCDE, 2017^[10]). Una evaluación realizada con detalle puede detectar el impacto de la implementación eficaz de las políticas de integridad.

El monitoreo activo conllevaría iniciativas específicas como las siguientes (OCDE, 2011^[32]):

- enumerar y analizar las violaciones al Código (por ejemplo, analizar las medidas disciplinarias) y las tendencias correspondientes;
- medir la concienciación de los funcionarios públicos (por ejemplo, con la ayuda de encuestas de opinión, incluso posteriores a las sesiones de capacitación), y
- medir la opinión de los clientes de los servidores públicos (por lo regular también con la ayuda de encuestas de opinión).

La Ciudad de México podría también incluir los dos mecanismos siguientes:

- monitorear la puesta en práctica de su nuevo marco de ética mediante herramientas de diagnóstico, como encuestas y datos estadísticos, y analizar de qué manera las organizaciones públicas brindan orientación sobre el código, y
- definir objetivos de largo plazo para algunas políticas de integridad y emprender una valoración de referencia de los indicadores de resultados respectivos.

Si bien es importante administrar encuestas sobre ética, no es suficiente, y es necesario orientarlas a su aplicación y eficiencia. Se requiere que la Ciudad de México evalúe el efecto positivo de las actividades de concientización y de formación para promover la conducta ética y así mejorar su contenido y ponderar su eficacia.

En la Ciudad de México, el Artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal estipula que la Contraloría General es responsable de evaluar el funcionamiento de la administración pública. En este sentido, presenta un informe anual de gobierno en el que se detallan las actividades realizadas. Si bien este informe contiene información sobre el número de evaluaciones a diversas organizaciones públicas, así como las sanciones impuestas a los servidores públicos y la formación en ética ofrecida, no comunica si los servidores públicos conocen las normas de integridad actuales.

El Comité Coordinador se encargará de formular políticas generales que requieren el compromiso de cada entidad. Por tanto, la Contraloría General podría proponer que se lleve a cabo un mapeo de riesgos de fraude y corrupción al presentar el plan de integridad para todo el gobierno.

Aplicar encuestas para medir hasta qué grado los servidores públicos conocen las normas de integridad es un indicador útil del grado de implementación del futuro Código de Ética y de la internalización de valores por parte de todos los servidores públicos. Por ejemplo, Polonia supervisa la instauración del Código de Ética mediante una encuesta a los empleados (Recuadro 3.21).

Recuadro 3.21. Supervisión de la implementación del Código de Ética en Polonia

En 2014 la Dirección del Servicio Civil (DSC) encargó una encuesta conocida como monitoreo de la “Ordenanza número 70 del Primer Ministro de fecha 6 de octubre de 2011 respecto de las directrices para cumplir con las reglas de la administración pública y respecto de los principios del código de ética del servicio público”. La DSC es el órgano central de gobierno encargado de los asuntos del servicio público adjunto a la Cancillería.

La encuesta se administró a tres grupos de personas:

1) Funcionarios de la administración pública

En este caso la encuesta abarcó, por un lado, el grado de instrumentación de la ordenanza en sus oficinas respectivas y, por otro, su evaluación subjetiva del funcionamiento y la eficacia de la misma. Se solicitó a los funcionarios de la administración pública que respondieran una encuesta con 16 preguntas (la mayoría de ellas cerradas y algunas que permitían comentarios). Las preguntas versaron, entre otros, sobre los siguientes temas:

- conocimiento de los principios contenidos en la Ordenanza;
- impacto de la entrada en vigor de la Ordenanza sobre los cambios en el servicio público;
- necesidad o conveniencia de ampliar la lista con nuevas reglas;
- claridad o inteligibilidad de los lineamientos y principios estipulados en la Ordenanza, y
- utilidad de la Ordenanza para resolver problemas de tipo profesional.

También se evaluó si entendían correctamente los principios de “generosidad” y “conducta digna”, así como la necesidad de ofrecer capacitación sobre cumplimiento. Las encuestas se publicaron en el sitio web del Departamento de Servicio Público. Se pidió a los encuestados que la respondieran y la enviaran a un correo electrónico específico para ese fin.

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

En este caso el objetivo de la encuesta fue verificar el alcance y la manera de implementar las tareas bajo su responsabilidad, de acuerdo con las disposiciones de la ordenanza, incluyendo, por ejemplo, las siguientes:

- la manera como se garantiza el cumplimiento de las reglas en la entidad en cuestión;
- información sobre si se cumplió con los principios aplicables al adoptar decisiones que autorizaban a los miembros de la administración pública a aceptar un empleo adicional o autorizaban a un funcionario a ocupar un puesto de mayor nivel en la administración pública para emprender actividades generadoras de ingresos;
- la manera como se toman en cuenta los principios en cuestión en los programas de gestión de recursos humanos en proceso de desarrollo, y
- la manera como se tomaron en cuenta los principios pertinentes en el curso de determinación del alcance de la etapa de servicio preparatorio.

3) Expertos independientes. Teóricos y practicantes de la administración pública

En este caso, el objetivo de la encuesta fue obtener una evaluación adicional, especializada e independiente de la aplicación de las regulaciones éticas en la administración pública, para recabar sugerencias sobre los principios éticos aplicables al servicio público y para identificar los aspectos del proceso de gestión que podría ser necesario complementar o actualizar, aclarar o destacar en un mayor grado, o incluso corregir o detallar.

La tasa de respuestas difirió entre los tres grupos. La DSC recibió 1 291 encuestas contestadas por funcionarios de la administración pública (el número de encuestas respondidas representó cerca de 1% de todos los funcionarios públicos), 107 encuestas específicas para directores (es decir, 100% de los directores generales, directores de oficinas fiscales y directores de oficinas de auditoría fiscal, 98 en total). También se recibieron otras encuestas, respondidas de manera voluntaria por el director de las oficinas fiscales, y siete de expertos independientes, es decir, alrededor de 13% de los expertos invitados al estudio. Como esta encuesta fue el primer ejercicio de este tipo realizado en gran escala, la información reunida puede servir para seguir desarrollando la política de integridad del sistema polaco de administración pública

Fuente: Adaptado de la presentación de la Cancillería, oficina del primer ministro de Polonia, en el seminario de la OCDE celebrado en Bratislava, Eslovaquia en 2015.

Si los datos obtenidos de estas encuestas sugeridas muestran que los servidores públicos aún no alcanzan un conocimiento intrínseco satisfactorio de los valores de integridad, podrán elaborarse lineamientos adicionales para precisar los valores y las normas de conducta establecidos por el código.

En cuanto al número de casos y los datos reportados relacionados con las sanciones impuestas, esta información aporta una perspectiva de la eficacia de las medidas para promover la conducta ética y prevenir la corrupción y las irregularidades. Si bien el número de casos por sí solo no permite hacer deducciones sobre un entorno sumamente corrupto o mecanismos eficaces de presentación de informes, un monitoreo congruente con el paso del tiempo y una evaluación periódica de estas cifras permite seguir la trayectoria de los cambios y observar las irregularidades. La Ciudad de México podría utilizar estas herramientas para cerciorarse de instaurar de manera eficiente su futuro Código de Ética y mejorar las estrategias para inculcar una cultura de integridad.

3.6.2. Para monitorear y evaluar el futuro Código de Ética de la Ciudad de México, la Comisión Ejecutiva podría publicar indicadores claros y transparentes con base en la información recabada por la Coordinación General de Modernización Administrativa.

La evaluación de desempeño requiere un giro hacia el desarrollo, el monitoreo y la publicación de indicadores clave de desempeño que ayuden a evaluar dimensiones como eficacia, eficiencia y oportunidad (OCDE, 2017_[10]). La Ciudad de México podría considerar que la unidad central de ética recomendada en este informe se encargue de vigilar y cuidar la implementación del nuevo Código de Ética conforme a los lineamientos para el monitoreo y evaluación de la administración pública de la Ciudad de México adoptados por la Coordinación General de Modernización Administrativa (CGMA) (véase el Capítulo 2). Las unidades de control interno y las diferentes direcciones de la Contraloría General podrían aportar hallazgos y datos sobre las sanciones disciplinarias impuestas por faltas no graves y notificar sobre la divulgación de estos resultados. La Auditoría Superior de la Ciudad de México (ASCDMX) podría hacer lo mismo en el caso de los resultados relacionados con sanciones disciplinarias impuestas por faltas graves.

Además, la Contraloría General podría recopilar los resultados y los datos sobre las políticas de integridad adoptadas para generar indicadores claros y transparentes. Estos tendrían que cargarse en la plataforma electrónica “Monitoreo CDMX”, que se convertiría en un sitio para el monitoreo del futuro sistema de integridad de la Ciudad de México (Recuadro 3.14). Es necesario recabar estos indicadores y actualizarlos con regularidad (por ejemplo, cada trimestre). Después sería necesario comunicarlos para analizar los avances con la CGMA. Más adelante, se presentarían a la Comisión Ejecutiva del SAC-CDMX, que elaboraría una metodología para medir el impacto de dichas políticas de integridad. Ningún indicador es útil en forma aislada; en cambio, hay que evaluar varios en conjunto, acompañados de información contextual. La Comisión Ejecutiva podría idear una propuesta relativa a la metodología para medir el impacto de las políticas de integridad con base en los indicadores elaborados. Podría también considerar realizar una encuesta dentro y fuera del gobierno sobre ética pública, con la encuesta de Polonia como guía.

Al generar esta información, la Comisión Ejecutiva del SAC-CDMX debe tener en mente que las evaluaciones objetivas (sin conveniencias sociales ni parloteo) proporcionan la información más confiable. Para obtener resultados creíbles, las preguntas podrían evaluar el grado de conocimiento del código de conducta al pedir a los encuestados aplicarlas a un problema moral específico.

Se recomienda que la mayoría de los indicadores tengan metas cuantitativas. Precisar cuántos indicadores deben usarse y cuántos recursos requieren dependerá del equilibrio entre la necesidad de medir los avances, por un lado, y la capacidad de dedicar recursos a generar los datos, por otro. No hay un conjunto correcto único de indicadores. En cambio, la Comisión Ejecutiva del SAC-CDMX y las entidades gubernamentales tendrían que sopesar las necesidades en comparación con las posibilidades, y de ahí, arribar a una conclusión adecuada.

Propuestas de acción

Para concluir, en este capítulo se recomienda que la Ciudad de México realice las siguientes acciones para fortalecer su marco de integridad para la administración pública.

Establecer un marco normativo para avanzar hacia un enfoque basado en valores en la Ciudad de México.

- La Ciudad de México podría considerar racionalizar sus reglas éticas y crear un Código de Ética único e integral con el fin de fomentar la integridad y la gestión de conflictos de interés.
- Al preparar su futuro Código de Ética, la Ciudad de México debería utilizar un lenguaje sencillo para comunicar con claridad las conductas esperadas de todos los servidores públicos, y cómo integrarlo de manera efectiva en su trabajo diario.
- La Ciudad de México también podría considerar simplificar sus reglas actuales sobre conflictos de interés como medida complementaria para mejorar su sistema de integridad.
- La Ciudad de México podría considerar actualizar el código organizacional existente para garantizar la coherencia de su sistema de integridad.
- La Ciudad de México podría considerar el desarrollo de normas especiales para áreas de riesgo como el sector de seguridad policiaca, de los asesores políticos y de los funcionarios encargados de las compras públicas.
- La Ciudad de México podría establecer referencias claras que describan las sanciones aplicables en caso de contravenir las reglas de integridad, a fin de garantizar su cumplimiento.

Crear un marco institucional sólido de ética pública y conflictos de interés para garantizar la coherencia en el desarrollo y mantenimiento de políticas de integridad, capacitación y cumplimiento de estas reglas en toda la administración pública de la Ciudad de México.

- Para garantizar la coherencia en el desarrollo de las políticas de ética y conflictos de interés en la administración pública de la Ciudad de México, debería designarse a una unidad específica en la Contraloría General.
- La Ciudad de México podría establecer unidades de ética en sus 21 secretarías para ofrecer asesoría y orientación sobre integridad de manera oportuna.
- Una gestión estratégica sólida de recursos humanos podría reforzar las iniciativas de integridad en la administración pública de la Ciudad de México, para restaurar la confianza pública en la eficacia del marco de integridad.
- La Ciudad de México podría considerar mejorar la Evaluación Preventiva Integral (EPI) para garantizar que los valores de integridad del servicio público se incorporen a la totalidad de los procesos de gestión de recursos humanos.

Crear una cultura de integridad sólida en las entidades públicas de la Ciudad de México al concientizar sobre los problemas de ética y de conflictos de interés a los servidores públicos.

- La Ciudad de México podría emprender una campaña de concientización coordinada por la Unidad de Ética propuesta, los Puntos (o personas) de Contacto de Integridad y los responsables de recursos humanos en las organizaciones públicas, y también podría llegar al sector privado, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos.
- La Ciudad de México podría considerar que las Unidades de Ética que se establecerán en la Contraloría instrumenten programas de concientización con base en los resultados de una encuesta sobre necesidades de capacitación, y que ofrezcan los cursos correspondientes cada año ajustados a cada organización pública.
- La Ciudad de México podría considerar las herramientas de aprendizaje electrónico para concientizar acerca del nuevo marco de ética adoptado para el Sistema Anticorrupción local, con el fin de propiciar una alta participación de los servidores públicos en el reconocimiento, gestión y resolución de conflictos de interés y dilemas éticos.
- La Ciudad de México podría también experimentar con mecanismos basados en observaciones de la investigación en ciencias de la conducta, e incrementar las intervenciones exitosas para fomentar una cultura de integridad sólida.

Aumentar al máximo el uso de las tres declaraciones públicas como herramienta para prevenir la corrupción y mejorar la confianza en las entidades de la Ciudad de México y en los procesos de toma de decisiones de su gobierno.

- Desde julio de 2015, el sistema actual de declaración patrimonial de la Ciudad de México establece que la mayoría de los funcionarios públicos presente dicha declaración; pero aún prevalece una cultura de desconfianza. Sin embargo, las obligación de presentar las tres declaraciones podría limitarse a los funcionarios que ocupan cargos de alto nivel o puestos de alto riesgo de corrupción, a fin de mejorar la eficacia del sistema.
- La Ciudad de México podría adoptar una política de integridad que reconozca otras situaciones que pudieran provocar violaciones a la integridad, a fin de mejorar el futuro sistema de integridad.
- El incumplimiento de la obligación de presentar declaraciones patrimoniales y de conflicto de intereses deberá sancionarse de manera efectiva para garantizar que los servidores públicos acaten el Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México. Los medios electrónicos a través de los cuales se envían estas declaraciones podrían aprovecharse para facilitar la verificación basada en el riesgo e identificar automáticamente las "banderas rojas", para garantizar su eficacia.

Garantizar la eficacia en el monitoreo y evaluación de las políticas de integridad podría ayudar a promover altos estándares de conducta en todas las organizaciones públicas de la Ciudad de México.

- Instaurar herramientas y procesos adicionales, como encuestas, revisiones de la guía contenida en el nuevo Código de Ética e información estadística sobre las sanciones disciplinarias impuestas podrían mejorar los procesos de monitoreo y evaluación en la Ciudad de México.
- Para monitorear y evaluar con eficacia la aplicación del futuro Código de Ética y las políticas de integridad de la Ciudad de México, la Comisión Ejecutiva podría publicar indicadores claros y transparentes con base en la información recabada por la Coordinación General de Modernización Administrativa.

Nota

¹ Durante la elaboración del presente Estudio, la Oficialía Mayor de la CDMX se encontraba a cargo de los asuntos relacionados con la gestión de los recursos humanos del Gobierno de la CDMX. A partir del 1 de febrero de 2017 estas atribuciones son responsabilidad de la Secretaría de Finanzas del Gobierno de la CDMX, de conformidad con el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. En este sentido, todas las referencias a cuestiones de recursos humanos indicadas en el presente Estudio para la Oficialía Mayor, se entienden delegadas a la Secretaría de Finanzas. El decreto referido se encuentra disponible en: www.ssp.df.gob.mx/TransparenciaSSP/sitio_sspdf/art_14/fraccion_i/normatividad_aplicable/39.3.pdf.

Referencias

- American Psychological Association (2004), *The truth about lie detectors (polygraph tests)*, [15]
<https://www.apa.org/research/action/polygraph.aspx>.
- Anechiarico, F. and J. Jacobs (1996), *The Pursuit of Absolute Integrity: How corruption control makes Government ineffective*, University of Chicago Press, [17]
<http://www.press.uchicago.edu/ucp/books/book/chicago/P/bo3633806.html>.
- Aquino, K. and Reed, A. (2002), “The self-importance of moral identity”, *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol. 83/6, pp. 1423-1440, [25]
<http://dx.doi.org/10.1037/0022-3514.83.6.1423>.
- Ariely (2012), *The (honest) truth about dishonesty: How we lie to everyone -especially ourselves*, Harper. [21]
- BIT (2012), *Applying behavioural insights to reduce fraud, error and debt*, [28]
http://www.behaviouralinsights.co.uk/wp-content/uploads/2015/07/BIT_FraudErrorDebt_accessible.pdf.
- 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, E. (2017), *Moral Incentives in Credit Card Debt Repayment: Evidence From a Field Experiment*, National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 201611, [24]
http://home.uchicago.edu/bursztyn/Moral_Incentives_20171029.pdf.
- Casar, M. (2016), *México: Anatomía de la corrupción*, CIDE-IMCO, Mexico City, [8]
https://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/mexico-anatomia-de-la-corrupcion/.
- Dussauge Laguna, M. (2007), *El servicio civil de Carrera en el Distrito Federal*, *ASAMBLEA*, 3(1), pp. 46-50. [13]
- Fischbacher U. and Föllmi-Heusi F. (2013), “Lies in disguise: An experimental study on cheating”, *Journal of the European Economic Association*, Vol. 11/3, pp. 525-547, [26]
<https://dx.doi.org/10.1111/jeea.12014>.
- Gilman, S. (2005), *Ethics codes and codes of conduct as tools for promoting an ethical and professional public service: Comparative successes and lessons*, [4]
<http://www.oecd.org/mena/governance/35521418.pdf>.
- Huberts, L. and A. Hoekstra (2016), *Integrity Management in the Public Sector: The Dutch Approach*, Dutch National Integrity Office (BIOS), Amsterdam, [12]
<http://www.government.nl/documents/reports/2016/01/18/integrity-management-in-the-public-sector-the-dutch-approach>.

- Lambsdorff, J. (2015), “Preventing corruption by promoting trust: Insights from behavioral science”, *Passauer Diskussionspapiere*, No. V-69-15, Universität 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”, in *Research in Experimental Economics*, [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, <https://doi.org/10.1177/0956797610361426>. [27]
- Maesschalck, J., and Schram, F. (2006), “Meer dan een brochure of affiche: De deontologische code als kernelement van een effectief ambtelijk integriteitsbeleid”, *Burger, Bestuur En Beleid*, Vol. 3/1, pp. 49-60, <http://hdl.handle.net/10067/786910151162165141>. [6]
- Mazar N. and Ariely D. (2006), “Dishonesty in Everyday Life and Its Policy Implications”, *Journal of Public Policy & Marketing*, Vol. 25/1, pp. 117-126, <https://doi.org/10.1509/jppm.25.1.117>. [22]
- 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, París, <https://doi.org/10.1787/9789264278646-es>. [10]
- OCDE (2017), *Estudio de la OCDE sobre Integridad en el Estado de Coahuila, México: Recuperando la confianza a través de un sistema de integridad*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264283114-es>. [33]
- 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, París, <https://doi.org/10.1787/9789264280687-es>. [2]
- 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), *Open Government in Indonesia*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265905-en>. [31]
- OCDE (2016), *Panorama de las Administraciones Públicas 2015*, INAP, Madrid, <https://doi.org/10.1787/9789264262072-es>. [29]
- OCDE (2016), *The Implementation of the Palestinian Code of Conduct: Strengthening Ethics and Contributing to Institution-Building*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264256934-en>. [16]
- 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). [9]

- OCDE (2012), *OECD Integrity Review of Brazil: Managing Risks for a Cleaner Public Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119321-en>. [7]
- OCDE (2011), *Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption*, Fighting Corruption in Eastern Europe and Central Asia, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264095281-en>. [32]
- OCDE (2009), “Graph 3 Frequently stated core public service values (2000 and 2009)”, in *Government at a Glance 2009*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264075061-graph3-en>. [5]
- OCDE (2009), *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*, [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). [3]
- OCDE (2005), *La gestión de los conflictos de intereses en el servicio público: Lineas directrices de la ocde y experiencias nacionales*, Ministerio de Administraciones Publicas of Spain, Madrid, <https://doi.org/10.1787/9788495912220-es>. [11]
- OCDE (2005), *Managing Conflict of Interest in the Public Sector: A Toolkit*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264018242-en>. [34]
- OCDE (2005), *Public Sector Integrity: A Framework for Assessment*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264010604-en>. [30]
- Pruckner and Sausgruber (2013), “Honesty on the Streets: A Field Study on Newspaper Purchasing”, *Journal of the European Economic Association*, Vol. 11/3, pp. 661-679, <https://doi.org/10.1111/jeea.12016>. [23]
- Zepeda, J. (2016), *Ética y derecho a la información: los valores del servicio público*, Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, Mexico city, <http://www.infodf.org.mx/capacitacion/publicacionesDCCT/ensayo26/26ensayo2016.pdf>. [14]

Capítulo 4. Crear una cultura organizacional abierta en el sector público de la Ciudad de México

Los formuladores de políticas públicas concuerdan en que se requiere una cultura organizacional abierta para promover la integridad, alentar la transparencia y detectar irregularidades. Una cultura organizacional abierta faculta a los empleados para expresar sus inquietudes y a sentirse cómodos hablando libremente de problemas de ética, inquietudes sobre la integridad o errores. Esto permite que a los funcionarios públicos se les facilite informar de conductas indebidas. En este capítulo se propone un conjunto de acciones para desarrollar una cultura organizacional abierta en las entidades del sector público de la Ciudad de México. Además, en este capítulo se recomienda que la Ciudad de México promulgue una ley específica de protección al denunciante que estimule a los funcionarios públicos a reportar irregularidades.

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.

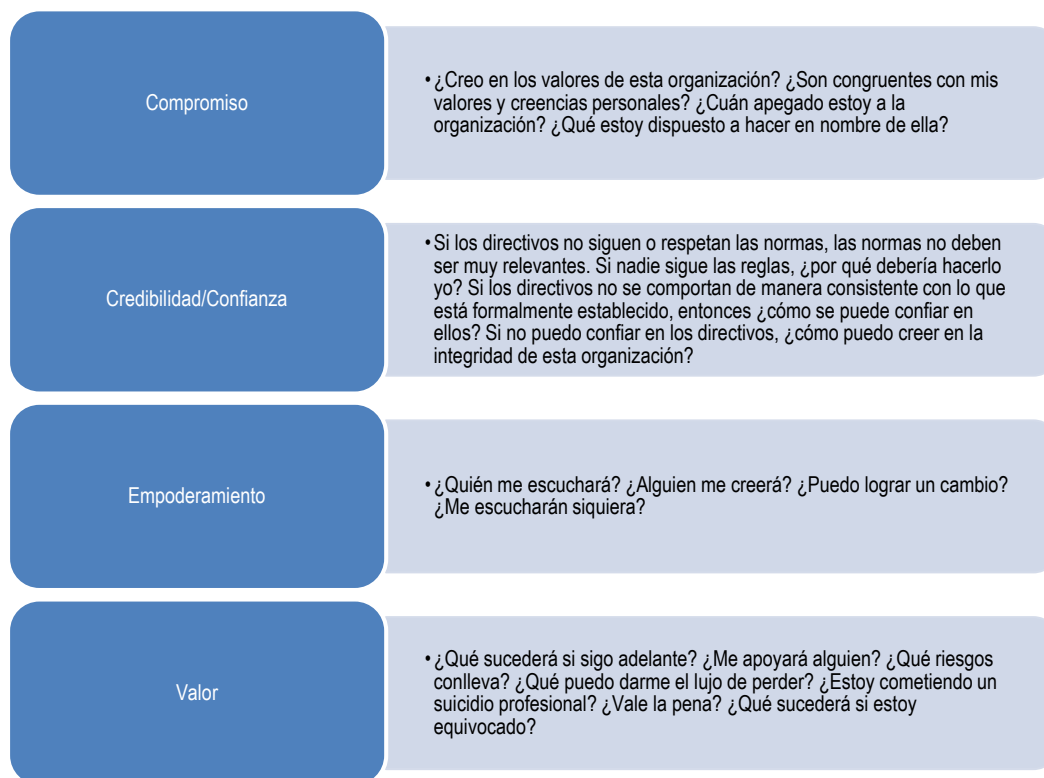
4.1. Introducción

Un componente clave de una cultura de integridad en el sector público es el desarrollo y la promoción de una cultura organizacional abierta. Una cultura de este tipo compromete a los empleados y les ayuda a desarrollar y mejorar de su entorno laboral. Además, permite que los empleados vean que se actúa tomando en cuenta sus opiniones. A su vez, la comunicación y el compromiso con los valores organizacionales por parte de los directivos crean un ambiente seguro y estimulante en el que los empleados expresan sus opiniones y se sienten cómodos al hablar con libertad de problemas de ética, inquietudes sobre la integridad o errores.

Crear una cultura organizacional abierta aporta tres beneficios principales: en primer lugar, genera confianza en las organizaciones; en segundo lugar, puede cultivar el sentimiento de pertenencia y la motivación, lo cual aumenta la eficacia (Martins and Terblanche, 2003^[1]); en tercer lugar, en estas culturas, es posible atender los problemas antes de que se conviertan en riesgos potencialmente nocivos y se reduce la percepción de que se es un delator por mencionar inquietudes sobre la integridad. Sin embargo, incluso en las culturas organizacionales más abiertas, los empleados no siempre se sienten lo bastante cómodos al informar violaciones a la integridad. Es fundamental una política y un marco legal de denuncia para facilitar a los empleados la presentación de denuncias de posibles violaciones a las normas de integridad como último recurso.

Las medidas que sustentan una cultura organizacional abierta que responda a inquietudes sobre la integridad operan en varias dimensiones: Compromiso, Credibilidad/Confianza, Empoderamiento y Valor (Gráfica 4.1). Dichas dimensiones se abordan, por una parte, con medidas organizacionales que estimulen la cultura de puertas abiertas creando confianza y dando el ejemplo adecuado desde los directivos. Una legislación de protección al denunciante, una clara orientación sobre procedimientos de denuncia, así como criterios definidos de investigación, facilitan la denuncia de irregularidades, fraude y corrupción. La combinación adecuada de todas estas medidas fomenta una cultura de rendición de cuentas e integridad.

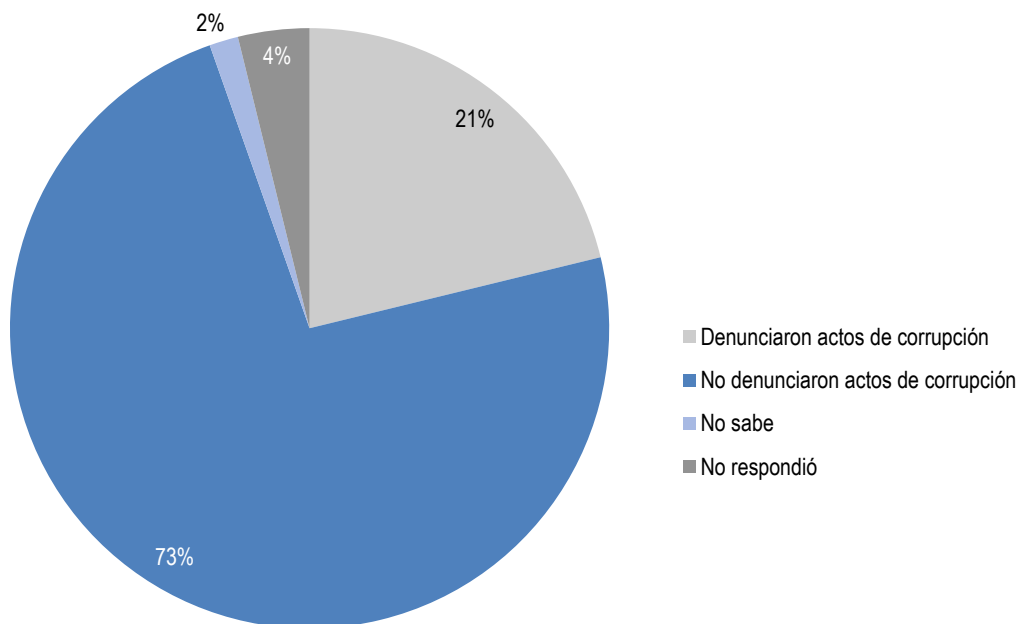
Gráfica 4.1. Dimensiones de una cultura organizacional abierta



Fuente: Adaptado de (Berry, 2004^[2]): “Organizational culture: A Framework and Strategies for Facilitating Employee Whistle-blowing”, *Employee Responsibilities and Rights Journal*, Vol. 16/I, pp. 1-12.

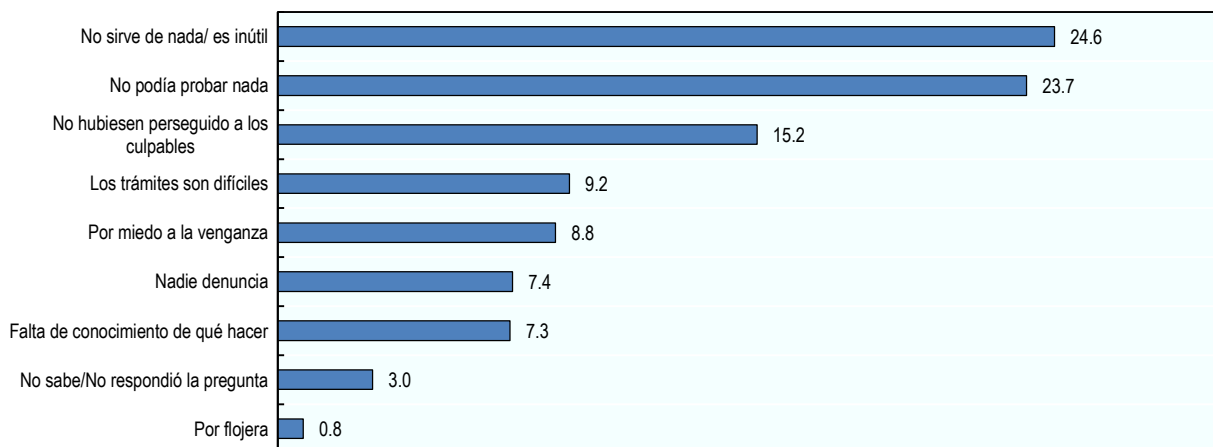
En la Ciudad de México, 95% de los ciudadanos percibe que los actos de corrupción son frecuentes (INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía), 2015^[3]). Con este alto nivel de percepción de corrupción en todos los órdenes de gobierno, cabe suponer que ni los funcionarios públicos ni los ciudadanos sienten confianza para denunciar actos de corrupción u otras violaciones a la integridad por miedo a las represalias y por suponer que no se dará seguimiento a la denuncia. De hecho, el año pasado solo 21% de los mexicanos denunció actos de corrupción (Gráfica 4.2). La principal razón de esta ausencia de denuncias de actos de corrupción en la Ciudad de México y el Estado de México es que, como informan los encuestados, “De nada sirve” (24.6%), seguida por la sensación de que no tienen pruebas de dichos actos (23.7%). Además, muchas personas no se atreven a hablar por miedo o amenazas de represalia (Gráfica 4.3). Las entrevistas realizadas para este estudio de integridad muestran un panorama similar en todo el servicio público de la Ciudad de México, que señala que el grado de apertura de las entidades gubernamentales es limitado.

Gráfica 4.2. Motivos para no denunciar la corrupción



Fuente: (Marván Laborde, 2015^[41]), *La corrupción en México: Percepción, prácticas y sentido ético, Encuesta Nacional de Corrupción y Cultura de la Legalidad*, Colección Los mexicanos vistos por sí mismos- Los grandes temas nacionales 24, Universidad Autónoma de México (consultado el 14 de junio de 2017), p.140.

Gráfica 4.3. Reasons for not reporting corruption



Fuente: (Marván Laborde, 2015^[41]), *La corrupción en México: Percepción, prácticas y sentido ético, Encuesta Nacional de Corrupción y Cultura de la Legalidad*, Colección Los mexicanos vistos por sí mismos- Los grandes temas nacionales 24, Universidad Autónoma de México, <http://www.losmexicanos.unam.mx/corruptcionyculturadelalegalidad/libro/index.html> (consultado el 14 de junio de 2017), p. 140.

4.2. Fomentar una cultura organizacional abierta

4.2.1. Para cerciorarse de que los directivos actúen como modelos, podría incluirse la integridad como un indicador de desempeño con el fin de estimular la aplicación del Código de Ética.

La cultura organizacional abierta se relaciona directamente con la visión, los valores y la conducta organizacionales. Los servidores públicos de alto nivel ejemplifican y transmiten los valores del servicio público y de la organización. El personal compara la conducta de liderazgo y las creencias incorporadas en la cultura organizacional con la conducta deseada, de acuerdo con las políticas y los procedimientos formales. Al plasmar los valores en el código de conducta y actuar de conformidad con ellos, los líderes fomentan la credibilidad en las regulaciones y los estándares. Su aplicación sistemática demuestra el valor de la conducta ética, aclara las normas y modela la apertura. Por encima de todo, crea confianza en los procesos. Si confían en los directivos, aumenta la probabilidad de que los empleados se sientan seguros para denunciar ante ellos cualquier inquietud respecto de la integridad o problema de ética (Brown, Treviño and Harrison, 2005^[5]).

La Ciudad de México aún no ha puesto en marcha medidas para estimular la implementación y la aplicación constante del Código de Ética en la administración pública (véase el Capítulo 3). Por consiguiente, podría considerar incluir la integridad y la ética públicas como criterio formal de evaluación para los directivos. Armonizar la conducta de los líderes con las políticas formales y promover un modelaje sistemático de los valores propicia la credibilidad. Este compromiso personal con los valores organizacionales fortalece la confianza y crea un entorno seguro para que los empleados hablen de sus inquietudes relativas a la integridad y denuncien cualquier posible violación de manera interna (Berry, 2004^[2]). Por ejemplo, los objetivos de desempeño podrían centrarse en los medios y también en los fines, preguntando no solo si se alcanzaron, sino también cómo los alcanzó el servidor público. Si se lograron conforme a la norma de integridad más alta, esto debe reconocerse. Podría darse un reconocimiento especial a los funcionarios públicos que constantemente actúen de manera meritoria o contribuyen a desarrollar un ambiente de integridad en su departamento. Por ejemplo, esto podría consistir en identificar nuevos procesos o procedimientos que promuevan el Código de Ética (OCDE, 2017^[6]).

4.2.2. Para motivar a los funcionarios públicos a expresar sus preocupaciones sobre la integridad, la Contraloría General podría comprometer a quienes ocupan cargos de alto nivel a proporcionar orientación, asesoría y consejo.

La apertura de una organización depende del grado al que los temas relacionados con la ética, por ejemplo, problemas de ética y las sospechas de violaciones a la integridad, se debatan internamente. Sentir libertad para hablar de preocupaciones en este ámbito y de posibles irregularidades significa que se derribaron las barreras a la comunicación. En organizaciones en las que prevalece un “código de silencio” (Rothwell and Baldwin, 2007^[7]), los empleados creen que decir lo que piensan no es algo deseable (Near and Miceli, 1985^[8]). Sin embargo, en las organizaciones en las que los directivos aprecian el diálogo y la retroalimentación, hay mayor disposición por parte de los empleados a debatir y denunciar posibles irregularidades internamente (Heard, E. and Miller, W., 2006^[9]). Una política de apertura por parte de los directivos a proporcionar orientación en forma de asesoría y consejo a los servidores públicos para resolver problemas de ética en

el trabajo y posibles conflictos de intereses ayuda a mejorar la percepción de que la organización es abierta.

Sin embargo, una alta rotación de personal, la falta de orientación y una pauta débil de la dirección son impedimentos para implantar una cultura organizacional abierta. Cuando hay una alta rotación de personal quizá se preste menor importancia a los estándares éticos sólidos en el sitio de trabajo, pues los empleados no duran lo suficiente en su puesto para aplicar estas medidas en la práctica. Por lo general, los servidores públicos de alto nivel establecen la pauta de la cultura organizacional que prevalece (OCDE, 2016^[10]). En la Ciudad de México, este aspecto en particular es un reto debido a una mayor rotación y a que un número menor de funcionarios forman parte del régimen de servicio público (OCDE, 2017^[11]). La antigüedad, la continuidad y la memoria institucional pueden ayudar a fomentar la apreciación y el compromiso colectivo con la esencia, el contenido y con un sitio de trabajo orientado a la ética que asegure el respeto cotidiano a la integridad.

Además de asesorar a los empleados sobre los retos éticos que pueden enfrentar, es necesario también que los directivos escuchen y respondan a las sugerencias de los empleados para mejorar los procesos y las denuncias de conducta indebida. Las arraigadas diferencias jerárquicas, de estatus y de poder generan un efecto de sordera en el que los directivos no escuchan las denuncias de irregularidades ni actúan al respecto (John Cuellar and John, 2009^[12]). Garantizar que los directivos respondan a las preocupaciones de los empleados y creen un espacio para perspectivas alternativas infunde valor (Berry, 2004^[2]). Con el fin de mejorar la disposición de los empleados para buscar asesoría, se debe instruir a los directivos a reconocer los errores y a convertir los aspectos negativos en lecciones aprendidas para proyectos futuros. De esta forma, los empleados no temerán acercarse a los directivos para expresar sus inquietudes por temor de recibir represalias.

En consecuencia, muchos países de la OCDE se centran en los servidores públicos de alto nivel para crear una cultura organizacional abierta. Los jefes inmediatos en la jerarquía y los gerentes o especialistas disponibles en persona, por teléfono, por correo electrónico o mediante agencias o comisiones centrales especiales proporcionan orientación y asesoría para que los servidores públicos resuelvan sus problemas de ética en el trabajo y posibles situaciones de conflicto de intereses. De manera similar, los funcionarios de alto nivel pueden brindar orientación y asesoría, como en Canadá (Recuadro 4.1). A su vez, los directivos pueden guiar sobre la manera de reaccionar en situaciones que implican un reto para la ética y comunicar la importancia de estos elementos como medio para salvaguardar la integridad en el sector público.

En la Ciudad de México, las entrevistas presenciales revelaron una cultura organizacional visiblemente cerrada. Los empleados manifiestan una fuerte resistencia a denunciar cualquier irregularidad a los superiores o a otros organismos debido a malas experiencias anteriores y a una falta de confianza. La Contraloría General de la Ciudad de México podría comprometer a los funcionarios de alto nivel a promover la apertura y alentar activamente a los empleados a solicitar orientación y asesoría. Esto sería posible con evaluaciones anuales de desempeño y retroalimentación periódica durante el año, de modo que se cree un espacio para que los empleados expongan sus quejas e inquietudes.

Recuadro 4.1. Canadá: funcionarios de alto nivel para valores y ética del servicio público, y funcionarios departamentales para conflictos de interés y medidas de postempleo

Funcionarios de alto nivel para valores y ética del servicio público

Los funcionarios de alto nivel para temas de valores y ética apoyan al director adjunto a garantizar que la organización ejemplifique los valores del servicio público en todos los niveles de su organización. El funcionario de alto nivel promueve la concienciación, la comprensión y la capacidad para aplicar el código entre los empleados y se asegura de que las prácticas de la dirección apoyen un liderazgo basado en valores.

Funcionarios departamentales para conflictos de interés y medidas de postempleo

Los funcionarios departamentales para conflictos de interés y medidas de postempleo son especialistas que trabajan en su organización y se les selecciona para asesorar a los empleados sobre las medidas de conflictos de interés contenidas en el Capítulo 2 del Código de Valores y Ética.

Fuente: Treasury Board of Canada Secretariat, www.tbs-sct.ca.

Fuente: Treasury Board of Canada Secretariat (2012), Policy on Conflict of Interest and Post-Employment, <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=25178§ion=html>.

Con el fin de preparar a los directivos a orientar y asesorar a los empleados sobre inquietudes relacionadas con el trabajo, la Coordinación General de Evaluación y Desarrollo Profesional de la Contraloría General podría desarrollar un curso específico de capacitación para funcionarios públicos de alto nivel, similar al curso para los propuestos Puntos de Contacto de Integridad del Capítulo 3. Sin embargo, este curso no solo ofrecería asesoría sobre inquietudes relativas a la integridad y problemas de ética. Por ejemplo, en el caso de los Puntos de Contacto de Integridad, podría dar a conocer a los directivos las medidas para fomentar confianza entre los empleados de modo que expresen sus quejas o inquietudes.

4.2.3. Los defensores de la apertura podrían consultar a los empleados sobre las medidas para mejorar su bienestar, los procesos laborales y la apertura, con el fin de empoderarlos e involucrarlos.

En una organización cerrada, los empleados de menor jerarquía pueden pensar que carecen de poder y de la capacidad de realizar cambios. De hecho, los directivos de alto nivel tienen más probabilidad de denunciar irregularidades que los de menor jerarquía (Keenan, 2002^[13]). Para fomentar una cultura organizacional abierta es necesario que los empleados se sientan con más facultades y perciban que sus opiniones se escuchan, bien sea para mejorar los procesos y estructuras de trabajo o para denunciar irregularidades. Al alentar y valorar la contribución de los empleados, el personal puede sentir confianza para desarrollar y mejorar su entorno de trabajo. Esto puede cultivar el sentido de pertenencia y motivación, lo que aumenta la probabilidad de que los empleados trasciendan los requerimientos laborales mínimos (Berry, 2004^[2]). Así es más probable que se consideren parte importante de la organización y acepten la responsabilidad de expresar sus ideas e inquietudes (Stamper and Van Dyne, 2003^[14]), e incluso se pronuncien en contra de las irregularidades organizacionales. Las experiencias negativas que transmitan el mensaje de que la organización no valora la participación de sus empleados o no tolera que estos

disientan debilitan la confianza de los empleados. Como resultado, los empleados se sentirán impotentes.

Durante las entrevistas con funcionarios públicos de la Ciudad de México, muchos confirmaron que no creen tener el poder para cambiar procesos de trabajo firmemente arraigados y se resistirían a denunciar irregularidades. Perciben que el riesgo de sufrir represalias es mayor que la posibilidad de que se les escuche y se realice un cambio positivo. En el corto plazo, las direcciones de la Contraloría General podrían elegir “defensores de la apertura”, quienes consultarían al personal sobre medidas para mejorar los procesos de trabajo, el bienestar y la apertura general. Esto también podría identificar las zonas de conflicto en las que se requiere atención focalizada. Los defensores de las diferentes direcciones podrían intercambiar buenas prácticas entre ellos. En el largo plazo, este proyecto piloto podría extenderse a otras entidades gubernamentales, de acuerdo con las evaluaciones de necesidades.

4.2.4. Un programa de orientación para funcionarios públicos de menor jerarquía podría guiar y apoyar a los empleados, y crear así un futuro equipo de gestión de ética.

Inculcar un programa formal de orientación es otra medida para motivar la conducta ética en una organización. Los funcionarios de mayor nivel son responsables de ayudar a los funcionarios públicos en puestos menores que muestren potencial para avanzar a puestos de liderazgo (Shacklock and Lewis, 2007^[15]). Esto no solo sirve como apoyo para los funcionarios públicos de menor jerarquía, sino que también fortalece las convicciones éticas de los servidores públicos de alto nivel y contribuye a una cultura organizacional abierta en la que los funcionarios se sientan cómodos al denunciar irregularidades (OCDE, 2017^[6]).

Los orientadores podrían ayudar a sus colegas a reflexionar acerca de las situaciones en las que han detectado valores en posible conflicto. Ayudan a identificar medidas para comprometer a los empleados y desarrollar conciencia ética, de modo que los aprendices puedan anticipar y evitar problemas de ética. La Contraloría General podría aplicar un programa de orientación piloto en su propia entidad antes de extenderlo a otras entidades gubernamentales del sector público. El compromiso de los orientadores podría evaluarse positivamente en las evaluaciones de desempeño

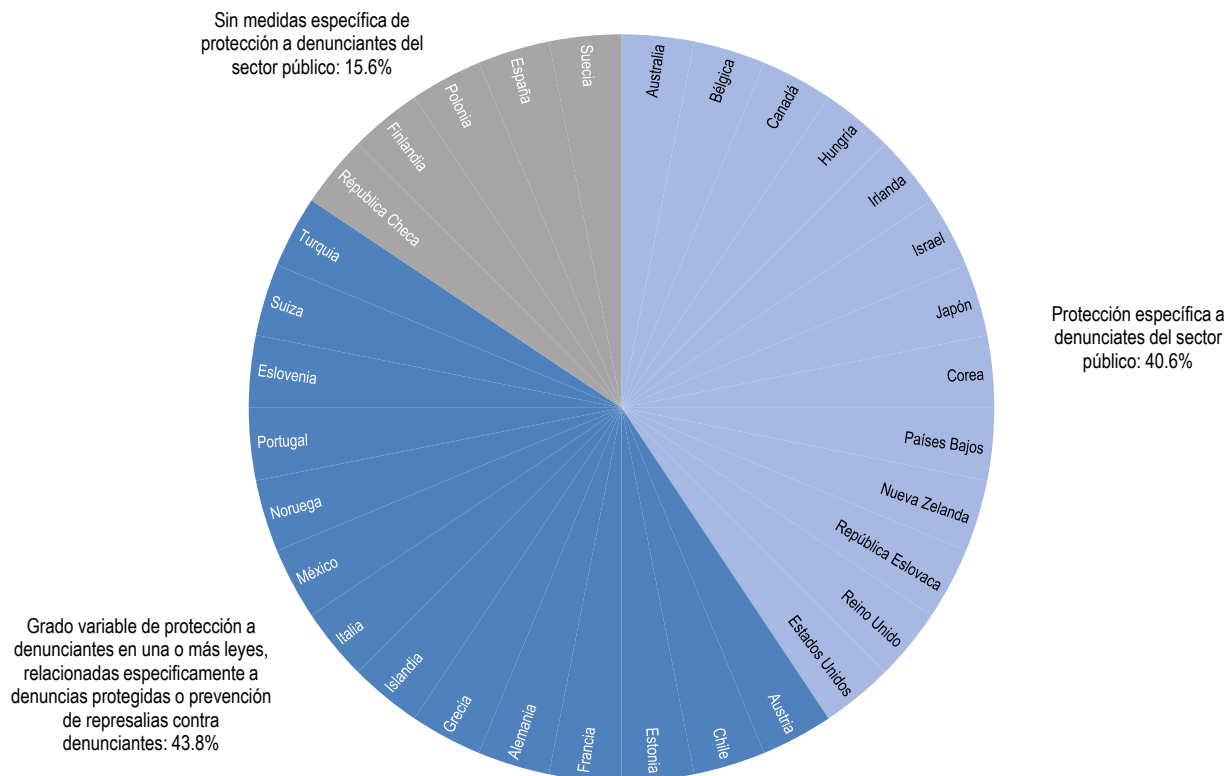
4.3. Establecer un marco jurídico para alentar la denuncia de irregularidades y garantizar protección de los denunciantes

Incluso en organizaciones muy abiertas, los funcionarios públicos pueden afrontar situaciones en las que no sientan la confianza para denunciar violaciones a la integridad por miedo a represalias o falta de claridad del proceso. Establecer un sistema de protección al denunciante claro e integral es una salvaguarda para una organización abierta. En la Ciudad de México, el miedo a las represalias y la dificultad de los procedimientos son dos de las razones aducidas para no denunciar actos de corrupción (Gráfica 4.2). Esto pone en duda la eficacia de las protecciones en vigor.

Durante la década pasada, la mayoría de los países de la OCDE promulgó leyes de protección al denunciante que facilitan la denuncia de irregularidades y lo protegen de represalias, no solo en el sector privado sino en especial en el sector público. En los países de la OCDE, dichas protecciones se proporcionan mediante diversas leyes, como leyes específicas anticorrupción, leyes de competencia o leyes que regulan a los

servidores públicos, o mediante una ley específica de protección al denunciante del sector público (Gráfica 4.4).

Gráfica 4.4. Protección legal para denunciantes del sector público en países de la OCDE



Fuente: (OCDE, 2016^[10]), *Committing to Effective Whistleblower Protection*, OECD Publishing, Paris.

Como sucede con las regulaciones en nivel federal, la Ciudad de México no cuenta con una ley específica de protección al denunciante, aunque sí con disposiciones al respecto en una o más leyes.

- Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México (LRA). En los términos del Artículo 49, los servidores públicos tienen la obligación de reportar cualquier irregularidad según se define en la ley. El artículo establece que los funcionarios públicos deben abstenerse de impedir la denuncia. Además, es necesario crear en cada entidad gubernamental unidades específicas para recibir quejas y denuncias, así como un procedimiento de seguimiento claramente regulado por dicha entidad. Es preciso que las quejas y las denuncias contengan detalles que identifiquen la supuesta conducta indebida.
- Código Penal Federal de México. El Artículo 2 191 estipula que se comete el delito de intimidación cuando un servidor público, o una persona que actúa en su representación, utiliza la violencia física o la agresión moral para intimidar a alguien con el fin de impedir que denuncie, presente una queja de tipo penal o proporcione información relativa al supuesto acto delictivo.
- Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México. Esta ley protege el anonimato de los denunciantes al

clasificar sus datos como confidenciales (Artículo 186) y al clasificar la información como reservada si la seguridad de la persona corre algún riesgo (Artículo 183).

- Acuerdo A/007/ del Procurador General de Justicia del Distrito Federal por el cual se establecen áreas de espera exclusivas para denunciantes, víctimas, ofendidos y testigos de cargo en delitos graves. En este acuerdo se establecen estas áreas de espera especiales para casos de delitos graves.
- Acuerdo A/010/2002 del Procurador General de Justicia del Distrito Federal por el cual se establecen lineamientos para los Agentes del Ministerio Público en relación con los domicilios de los denunciantes, víctimas u ofendidos y testigos de cargo en delitos graves. En este acuerdo se establece que los agentes del Ministerio Público que inicien investigaciones preliminares en casos de delitos graves registrarán los domicilios y números telefónicos de los denunciantes, víctimas, ofendidos o testigos en un documento separado y sellado.
- Acuerdo A/018/2011 del C. Procurador General de Justicia del Distrito Federal que establece el procedimiento a seguir por los Agentes del Ministerio Público investigadores para hacer saber los derechos a las personas que comparezcan ante ellos a declarar en calidad de denunciantes, querellantes, ofendidos, víctimas del delito, testigos e imputados. En este acuerdo se instruye a los agentes del Ministerio Público a leer a los denunciantes, ofendidos, víctimas y testigos sus derechos de acuerdo con la carta de derechos.
- Aviso por el que se da a conocer la creación del Sistema de Datos Personales de Denunciantes de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal. Aquí se anuncia la creación del sistema de datos personales que recoge los datos personales (nombre, domicilio y número telefónico) del denunciante y mediante los cuales se le puede localizar. De solicitarlo así el denunciante, esta información permanecerá confidencial.
- Oficio Circular OC/009/2009 por el que se instruye a los Oficiales Secretarios y Agentes del Ministerio Público que integran averiguaciones previas, que informen mediante acuerdo a los denunciantes, querellantes, testigos e imputados, sobre el derecho que les asiste para presentar quejas en la Dirección General de Derechos Humanos. En el oficio se instruye a todo el personal del Ministerio Público a informar a los denunciantes, querellantes, testigos e imputados de su derecho a presentar quejas ante la Dirección General de Derechos Humanos.

Si bien este enfoque fragmentado es positivo porque se aplica a todo el sector público, incluidas las empresas de propiedad estatal, el grado de protección proporcionada en la Ciudad de México puede considerarse limitado e insuficiente, pues está concebido principalmente para requerir la presentación de denuncias, en tanto que la ley establece pocas medidas explícitas de protección (OCDE, 2017^[16]).

4.3.1. La Ciudad de México podría promulgar una ley específica de protección a denunciantes para evitar duplicaciones, garantizar la claridad del tipo de medidas de protección aplicables y, en definitiva, generar mayor confianza en el sistema de protección.

En general, la recién promulgada Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México (LRA) fortalece el sistema de protección a denunciante al requerir la creación

de canales de denuncia ante las autoridades competentes, así como dentro de las organizaciones, y garantizar el anonimato de quienes denuncian violaciones a la integridad. Otro punto fuerte de esta ley es la amplia definición de “denunciantes”. Se aplica a toda persona física o moral que denuncie cualquier conducta que pudiera constituir o estar relacionada con una falta administrativa, según se define en la LRA de la Ciudad de México. Esto describe con claridad lo que constituye una divulgación adecuada de las autoridades de investigación. Así, los funcionarios públicos y también el público cuentan con lineamientos precisos sobre lo que se puede dar a conocer y en qué circunstancias. Además, la Ley propone mecanismos que buscan asegurar que los receptores de denuncias emprendan la acción adecuada (de investigación) establecida para cada reporte específico, lo que incluye proteger la identidad del denunciante e informarle el resultado de la investigación, de ser posible. No obstante, la ley hace mucho hincapié en el proceso de investigación posterior al informe de un denunciante. No especifica las medidas de protección disponibles para los denunciantes y en qué circunstancias se adoptan, lo cual limita su claridad y la confiabilidad en su aplicación. En vez de fortalecer el marco fragmentado de protección actual, contar con un método específico de protección al denunciante permitiría tener disposiciones de protección aplicables de manera universal, lo que aclararía y facilitaría que se conozcan dichas disposiciones (Banisar, 2011^[17]). Convertir la protección al denunciante en una ley específica al respecto da un carácter legítimo y estructura los mecanismos con los cuales las personas pueden revelar irregularidades reales o percibidas. También las protege contra represalias y, a la vez, contribuye a alentarlas a dar un paso adelante y denunciar la conducta indebida. Por ejemplo, la ley de protección al denunciante de la provincia canadiense de Alberta crea mecanismos de denuncia, detalla las medidas de protección disponibles y el proceso de investigación, y detalla la manera en que se supervisa y evalúa el sistema (Recuadro 4.2).

Recuadro 4.2. Protección al denunciante en Alberta, Canadá

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

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

La sanción por delitos de conformidad con la ley es de CAD 25 000 por el primer fallo condenatorio hasta un máximo de CAD 100 000 por delitos posteriores.

Fuente: <https://yourvoiceprotected.ca/>.

Adoptar una ley específica de protección al denunciante enviará un firme mensaje a los servidores públicos, y al público en general, de que no se corre riesgo alguno al

pronunciarse y denunciar irregularidades y de que no se tolera represalia alguna contra los denunciantes.

4.3.2. La diferencia entre la protección a testigos y la protección a denunciantes debería delimitarse con claridad para garantizar que las denuncias que no conduzcan a una investigación o acusación completas de todas maneras califiquen para ser objeto de protección legal.

Pueden surgir duplicaciones entre los denunciantes y los testigos. Algunos denunciantes pueden tener en sus manos evidencia sólida y en un momento dado convertirse en testigos en procedimientos judiciales (Transparency International, 2013^[18]). Cuando los denunciantes testifican durante procedimientos en los tribunales cuentan con el amparo de las leyes existentes de protección a testigos. El sistema mexicano ofrece dicha protección de conformidad con el Artículo 109 del Código Único Nacional de Procedimientos Penales, el cual también se aplica en la Ciudad de México.

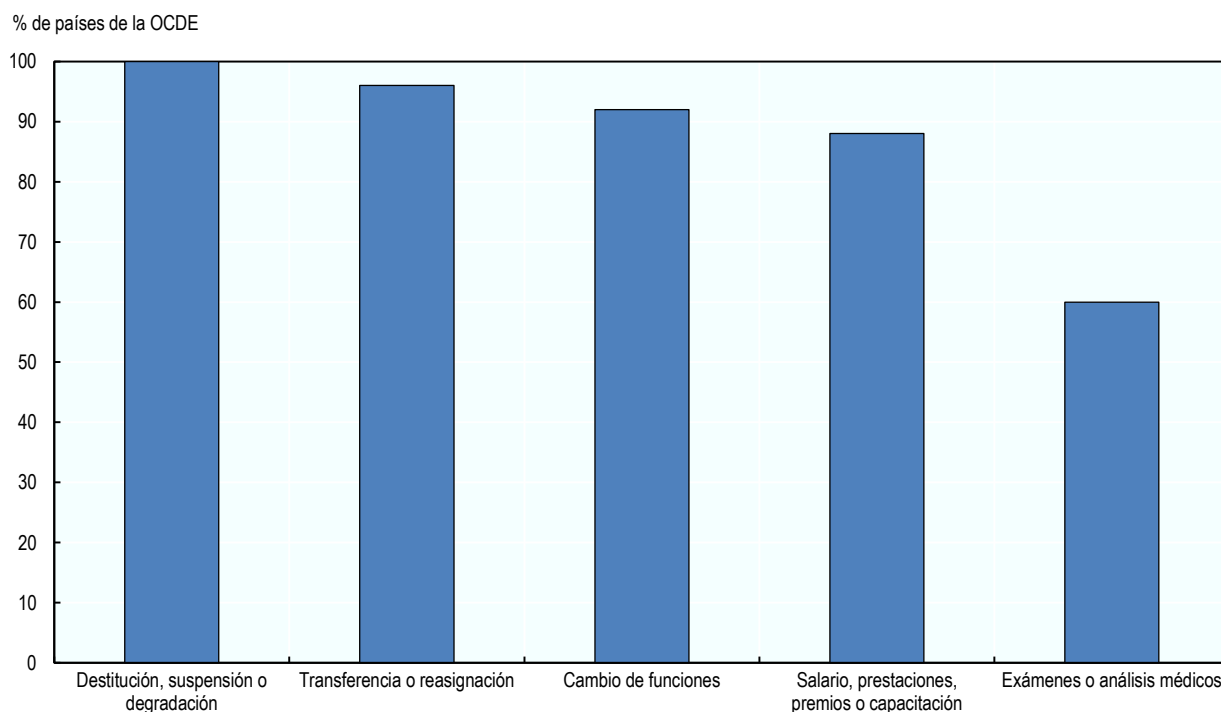
Sin embargo, si la materia del informe de un denunciante no genera un procedimiento penal, o si el denunciante nunca es llamado como testigo, dicha protección no se proporciona. Basar la elegibilidad para dicha protección en la decisión de investigar las denuncias y después perseguir los delitos relacionados disminuye la certidumbre respecto de las medidas legales de protección contra represalias. Esto se debe a que dichas decisiones a menudo se toman a partir de consideraciones que se mantienen inaccesibles al público. De hecho, puede ser más eficaz, en términos de detectar una irregularidad, facilitar medidas mediante las cuales los denunciantes informen de datos importantes que puedan conducir a una investigación o una acusación. Será más probable que los denunciantes informen sobre hechos importantes si saben que recibirán protección independientemente de la decisión de investigar o acusar. Además, podrían afrontar riesgos específicos que no están cubiertos por programas de protección a testigos, como la destitución o el despido. En cuanto a recursos por represalias, pueden requerir compensación por pérdidas de salarios y de oportunidades profesionales. Así, las leyes de protección a testigos no bastan para proteger a los denunciantes (Transparency International, 2009^[19]).

Por consiguiente, una ley específica sobre denuncia o una propuesta de enmienda de ley necesitaría modificar el Código de Procedimientos Penales. Se necesitaría establecer protección para quienes dan a conocer información relativa a un acto de corrupción que pudiera no reconocerse como delito pero que podría sujetarse a una investigación administrativa.

4.3.3. La Ciudad de México podría considerar prohibir de manera concreta el despido injustificado de denunciantes o cualquier otro tipo de sanción formal o informal relacionada con el trabajo que se haya ejercido en respuesta a la denuncia.

Los denunciantes corren el riesgo de sufrir represalias al exponer una conducta indebida. Por lo común, dichas represalias se reflejan en acciones disciplinarias o acoso laboral. Los sistemas de protección al denunciante deben proporcionar protección contra actos discriminatorios o represalias hacia el personal. La mayoría de los países de la OCDE (Gráfica 4.5) brinda protección para denunciantes contra una amplia variedad de represalias, desde el despido hasta pruebas y estudios médicos.

Gráfica 4.5. Países de la OCDE que ofrecen protección contra todo acto discriminatorio o represalias hacia el personal



Fuente: (OCDE, 2016^[10]), *Committing to Effective Whistle-blower Protection*, OECD Publishing, Paris.

La Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México (LRA) contempla una protección limitada a denunciantes. Además de la protección del anonimato, los funcionarios públicos pueden solicitar medidas razonables de protección (Artículo 64). Si bien esto trasciende el marco previo, prevalecen ciertos puntos débiles relativos al alcance de la protección. La ley no abunda en qué medidas se consideran “razonables”. Esto crea un alto grado de incertidumbre en el posible denunciante respecto del alcance de la protección disponible. Para aclarar con qué medidas se cuenta, la Ciudad de México podría añadir una lista no exhaustiva de medidas concretas de protección. Esta protección deberá ir más allá de la protección contra daño físico e incluir protección contra actos discriminatorios o represalias. De esta manera, la Ciudad establecería un punto de referencia para otras entidades federativas de México. En específico, la Ciudad de México podría prohibir el despido injustificado de denunciantes del sector público, así como otras represalias de tipo laboral, como destitución, suspensión y acoso. Por ejemplo, de acuerdo con el Proyecto de Supervisión del Gobierno de Estados Unidos, entre las formas características de represalia contra las cuales se protege a los denunciantes se encuentran las siguientes (Project on Government Oversight, 2005^[20]):

- retirar responsabilidades y tareas para marginar al empleado;
- retirar la autorización de seguridad nacional de un empleado de modo que efectivamente se le despida;
- incluir al empleado en una lista negra para que no pueda obtener un empleo remunerado;

- realizar investigaciones a manera de represalia, con el fin de desviar la atención del derroche, fraude o abuso que el denunciante intenta dar a conocer;
- cuestionar la salud mental, la competencia profesional o la honestidad de un denunciante;
- crear para el denunciante tareas imposibles o intentar hacerlo caer en una trampa, y
- reasignar geográficamente a un empleado a otra ciudad o región de modo que no pueda realizar el trabajo.

Asegurar medidas similares de protección en el sistema jurídico de la Ciudad de México aumentará la confianza de los denunciantes en los procedimientos. De igual manera, la Ley de Protección al Denunciante de Intereses Públicos de Corea proporciona una lista integral de las medidas desventajosas contra las que deberá protegerse a los denunciantes, como desventajas financieras o administrativas: cancelación de un permiso o licencia o la revocación de un contrato (Recuadro 4.3).

Recuadro 4.3. Protección integral en Corea

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

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

Fuente: Korea's Act on the Protection of Public Interest Whistle-blowers (2011), Act No. 10 472, 29 de marzo de 2011, Artículo 2 (6).

Además, la ley no especifica la duración de la protección disponible. Como las represalias no siempre son inmediatas, es necesario establecer en la legislación y comunicar con claridad el tiempo durante el cual se protegerá a un denunciante contra represalias. Por ejemplo, en Bélgica, el periodo de protección contra represalias es de dos años después de concluir la investigación de la denuncia.

4.3.4. Al incluir de manera explícita los recursos civiles para funcionarios públicos que sufren represalias tras denunciar irregularidades, la Ciudad de México podría añadir otra capa de protección al sistema de protección al denunciante.

Para aportar mayor claridad sobre las medidas disponibles para un denunciante que sufre represalias después de denunciar una irregularidad, los sistemas de protección a los denunciantes incluyen recursos específicos, y no dejan la ejecución por completo en manos de las autoridades. Estos pueden cubrir todas las represalias directas e indirectas, así como sus consecuencias futuras. Varían entre la reincorporación en su cargo tras un despido injustificado, transferencias o compensaciones laborales o reparación si se hizo algún daño que no pudo resolverse con órdenes judiciales, como la dificultad o imposibilidad de encontrar un nuevo empleo. Dichos recursos pueden tomar en cuenta no solo los salarios perdidos, sino también una compensación por el sufrimiento causado (Banisar, 2011^[17]). Por ejemplo, la Ley de Protección a Denuncias de los Servidores Públicos de Canadá incluye una lista integral de recursos (Recuadro 4.4). Además, la disponibilidad de recursos civiles eficaces puede contribuir a mitigar la marginación profesional de los denunciantes al ofrecer una oportunidad de rehabilitación por parte de los tribunales civiles (OCDE, 2017^[16]).

Recuadro 4.4. Recursos para denunciantes del sector público de Canadá

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

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

- Compensar al querellante, por un monto no mayor a USD 10 000, por cualquier dolor o sufrimiento que haya experimentado como resultado de la represalia.

Fuente: Canada's Public Servants Disclosure Protection Act of 2005, 21.7 (1).

En la Ciudad de México, el marco actual no contempla recurso alguno para funcionarios públicos que sufran represalias después de denunciar una conducta indebida. Si se manifiestan de forma explícita los recursos disponibles tras la acción de represalia, los denunciante tendrán expectativas más claras de qué medidas de protección están a su disposición. Esto genera confianza en el sistema. El Tribunal de Justicia Administrativa, el cual se establecerá de acuerdo con la estructura de gobernanza del Sistema Anticorrupción local, podría decidir qué recursos civiles asignar en dichos casos. Dichos recursos podrían también compensar a los denunciante por pérdidas futuras de ingresos. Por último, permitir que los denunciante presenten sus propios recursos ante los tribunales, en vez de depender de la disponibilidad de recursos de las autoridades públicas, reforzaría la confianza del público en el marco de una denuncia de irregularidades. Combinados con campañas eficaces de sensibilización, los recursos civiles adecuados contribuyen de manera importante a mejorar las percepciones del público acerca de los denunciante y, así, indirectamente, se mitigaría la marginación profesional y las posibles pérdidas financieras (OCDE, 2017^[16]).

4.3.5. La Ciudad de México podría cambiar la carga de la prueba al empleador para que presente evidencia de que cualquier sanción ejercida contra un denunciante no se relaciona con la denuncia real o potencial.

Como las represalias suelen ser muy sutiles, a un empleado puede resultarle difícil probar que son consecuencia de la denuncia (Chêne, 2009^[21]). Para resolver esta situación, varios sistemas de protección al denunciante estipulan la reversión de la carga de la prueba y suponen que hay una represalia cuando los directivos no pueden justificar con claridad la acción adversa contra un denunciante con bases no relacionadas con la denuncia (OCDE, 2016^[10]). El sistema estadounidense aplica un plan de cambio de la carga en el que un empleado federal que es un presunto denunciante puede primero demostrar que:

- denunció una conducta que cumple con una categoría específica de irregularidad establecida en la ley;
- hizo la denuncia ante la parte “adecuada” (según la naturaleza de la denuncia, el empleado puede verse limitado al elegir a la persona a quien presente la denuncia);
- tenía una convicción razonable de que la información es prueba de una irregularidad (el empleado no tiene que estar en lo correcto, pero la convicción debe poder compartirse con un observador desinteresado con conocimientos y antecedentes equivalentes a los del denunciante);
- fue víctima de una acción relativa al personal, de que la dependencia no emprendió una acción relativa al personal, o padeció una amenaza de que se emprendiera o no una acción relativa al personal;
- demostró que la denuncia fue un factor que contribuyó a la acción relativa al personal, a que no se emprendiera una acción relativa al personal o una amenaza

de emprender o no una acción relativa al personal (en la práctica, esto equivale en gran medida a una norma de importancia moderada), y

- buscó una reparación a través de los canales adecuados.

Si el empleado demuestra cada uno de estos elementos, el cargo de la prueba cambia al empleador, quien deberá demostrar con evidencias claras y convincentes que habría emprendido la misma acción de no existir una denuncia, en cuyo caso no se otorgaría compensación al denunciante (United States Merit Systems Protection Board, 2011^[22]). Una evidencia clara y convincente significa que la probabilidad de que el empleador hubiera emprendido la misma acción de no haber una denuncia es mucho mayor que la probabilidad de no hacerlo (OCDE, 2016^[10]).

Si la Ciudad de México modifica la actual Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México (LRA) o promulga una ley específica de protección al denunciante, podría cambiar la carga de la prueba al empleador si un empleado que presentó una denuncia bajo protección es sujeto a cualquier tipo de sanción. Sin embargo, esto tendría implicaciones en la legislación del ámbito federal. Sería necesario modificar el Artículo 281 del Código de Procedimientos Civiles de acuerdo con esto. De igual modo, tendría que ajustarse la Ley Federal del Trabajo.

4.4. Garantizar la eficacia en el análisis y la investigación de las denuncias

4.4.1. Para fortalecer la confianza en el sistema de protección a denunciantes, la Ciudad de México podría crear un órgano independiente encargado de recibir e investigar las denuncias de irregularidades.

Como se apreció en las entrevistas presenciales, aunque hubiera fuertes medidas de protección jurídicas garantizadas para los denunciantes, los funcionarios públicos no necesariamente se sentirían cómodos para dar un paso adelante y denunciar irregularidades debido a la prevalencia de una cultura de desconfianza y la falta de un programa de servicio público profesional que proteja a los denunciantes de la terminación ilegal de su contrato.

Como prioridad de largo plazo, la Ciudad de México podría enviar una fuerte señal a los funcionarios públicos y al público en general de su compromiso de combatir la corrupción y proteger a los denunciantes. Esto implicaría la creación de un órgano o cargo independientes con el cometido de recibir, investigar y proporcionar recursos para denuncias relacionadas con represalias. La Ciudad de México podría nombrar a un comisionado anticorrupción o a un fiscal de confianza ante quien los denunciantes puedan presentar denuncias de manera anónima, como se hace en varios estados de Alemania (Recuadro 4.5). Esto daría a las personas un canal para denunciar conductas indebidas con el que puedan sentirse más cómodas que haciéndolo ante otras instancias. En algunos casos, las líneas de atención telefónica o las plataformas electrónicas brindan a los posibles denunciantes la opción de revelar información de manera anónima, práctica que tendría que acompañarse de la asignación de un número único de identificación para quienes llaman que les permita comunicarse de nuevo, conservando el anonimato, para recibir retroalimentación o contestar preguntas de seguimiento de los investigadores.

Recuadro 4.5. Canales externos de denuncia en los estados alemanes

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

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

Fuente: (Müller, 2012^[23]), *Korruptionsbekämpfung in Deutschland: Institutionelle Ressourcen der Bundesländer im Vergleich*, Transparency International, disponible en https://www.transparency.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/2012/Korruptionsbekaempfung_in_Deutschland_TransparencyDeutschland_2012.pdf, (consultado el 27 de febrero de 2017).

En Canadá, al Comisionado de Integridad del Sector Público, oficina independiente que recibe e investiga denuncias, se le requiere que presente informes anuales al Parlamento y tiene facultades para emitir recomendaciones a los titulares de las dependencias públicas.

El Tribunal de Protección a Servidores Públicos Denunciantes se encarga de determinar los recursos y las sanciones aplicables en caso de que se violen los derechos del denunciante (Recuadro 4.6).

Recuadro 4.6. Oficina del Comisionado de Interés Público de Alberta, Canadá

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

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

Su presupuesto anual de 2014-2015, el cual aprueba la Asamblea Legislativa, fue de CAD 1 196 000.

Fuente: <https://yourvoiceprotected.ca/about-us/#role-of-the-commissioner>.

4.5. Fortalecer la concientización

4.5.1. Una estrategia intensiva de comunicación dentro de las entidades gubernamentales y en la sociedad en su conjunto, podría incrementar la difusión de los canales disponibles para presentar denuncias y las medidas de protección.

Para promover una cultura de apertura e integridad en la que los funcionarios públicos confíen en que se prestará atención a sus denuncias y se les protegerá de represalias, es necesario reforzar la legislación con una cultura organizacional abierta en las entidades gubernamentales. Esto incluiría las iniciativas de concientización, comunicación y formación. Garantizar a los denunciantes que sus inquietudes se toman en cuenta y que se les apoya en su decisión de pronunciarse es de suma importancia para la integridad de una organización y para la manera en que la sociedad en su conjunto percibe a los denunciantes. Son múltiples las medidas que una organización puede adoptar para estimular la detección y la denuncia de irregularidades. Estas medidas fomentarían una cultura organizacional abierta, y ayudarían a reforzar la confianza y las relaciones de trabajo, y a impulsar la motivación del personal.

En la actualidad la Ciudad de México no ofrece una capacitación específica para funcionarios de alto nivel para crear una cultura organizacional abierta en su área de mando. La Dirección de Quejas y Denuncias de la Contraloría General, en coordinación con Recursos Humanos, podría diseñar un curso de capacitación anual para funcionarios

de alto nivel con el fin de crear esta cultura, de ser receptivo a denuncias de irregularidades y cómo proceder al recibirlas. Además, la Ciudad de México podría supervisar la capacitación anual y los avisos a los funcionarios públicos respecto de sus derechos y las medidas de protección disponibles conforme a la legislación sobre denunciantes. Por ejemplo, la Oficina de Asesoría Especial de Estados Unidos (OSC) ofrece un Programa de Certificación diseñado conforme con la sección 5 U.S.C. § 2302(c), que trabaja en la promoción de la divulgación, la investigación y la formación como los tres métodos principales para la concientización. La OSC ofrece capacitación a organismos federales y a organizaciones no federales en cada una de las áreas dentro de su jurisdicción, inclusive las represalias por denunciar. Para garantizar que los funcionarios públicos comprendan los derechos del denunciante y la manera de hacer denuncias protegidas, los organismos deben completar el programa de OSC para certificar el cumplimiento de los requisitos de notificación de la Ley de Protección al denunciante (Recuadro 4.7).

Recuadro 4.7. Enfoque de Estados Unidos de América para aumentar la concientización por medio de la Ley de Mejora del Sistema de Protección al Denunciante

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

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

1. Prohibiciones de represalias para denuncias protegidas, y
2. Quiénes presentaron o piensan presentar una denuncia protegida de los derechos y los recursos contra represalias para denuncias protegidas.”.

Fuente: (American Bar Association, 2012^[24]), “Congress Strengthens Whistleblower Protections for Federal Employees”, Section of Labor and Employment Law, noviembre-diciembre.

Por otra parte, todas las entidades gubernamentales de la administración, coordinadas por la Dirección de Quejas y Denuncias de la Contraloría General, podrían poner en marcha campañas de concientización. Estas podrían destacar el papel de los denunciantes en la promoción del interés público al sacar a la luz irregularidades que lesionan la gestión y la prestación eficaces de servicios públicos, y, en última instancia, la equidad del servicio público en su conjunto. Dichas campañas contrarrestarían la percepción de que la denuncia representa una falta de lealtad a la organización. Por ejemplo, la Comisión de Interés Público de Alberta diseñó una serie de carteles y los distribuyó entre las entidades públicas para su despliegue en espacios de trabajo. Los carteles muestran mensajes como “Realiza un cambio con una llamada. Conviértete en héroe para el interés público de

Alberta”. Es necesario que los funcionarios públicos sientan que deben ser leales al interés público y no a otros funcionarios nombrados por el gobierno en turno. La Comisión de Servicio Público del Reino Unido sugiere incluir en los manuales del personal la declaración de que es seguro expresar inquietudes (Recuadro 4.8). La Ciudad de México podría considerar incorporar declaraciones y materiales similares.

Recuadro 4.8. Ejemplo de una declaración al personal que les asegura que no corren riesgo al exponer sus inquietudes

“Invitamos a todas las personas que trabajan aquí a exponer cualquier inquietud que tengan. Alentamos la ‘denuncia de irregularidades’ dentro de la organización para ayudarnos a corregir lo que se esté haciendo mal. Si usted piensa que algo está fallando, por favor infórmelo y bríndenos la oportunidad de realizar la investigación pertinente y tomar en cuenta su inquietud. Le alentamos a expresarse y le aseguramos que no sufrirá detrimento alguno por ello.”

Fuente: UK Civil Service Commission: <http://civilservicecommission.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2014/02/Whistle-blowing-and-the-Civil-Service-Code.pdf>.

Con estas medidas, la Ciudad de México fomentaría la conciencia de la importancia de contar con una cultura de organización abierta y protección al denunciante, lo cual no solo mejoraría la comprensión de estos mecanismos sino también constituiría un mecanismo importante para corregir las frecuentes percepciones negativas relacionadas con el término “denunciante”. Comunicar estos mensajes públicamente mejora la percepción de los denunciantes como valiosos salvaguardas del interés público. Además, demostrar la importancia de los denunciantes y mostrar cómo se les protege en la práctica ayudaría a restablecer la confianza en el gobierno. En el Reino Unido, la manera en que el público entiende el término “denunciante” cambió considerablemente desde que se adoptó la Ley de Divulgación de Interés Público en 1998 (Recuadro 4.9).

Recuadro 4.9. Cambio de connotaciones culturales del concepto de denuncia en el Reino Unido

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

Fuente: (Public Concern at Work, 2010^[25]), “Where’s whistle-blowing now? Ten years of legal protection for whistle-blowers”, Public Concern at Work, Londres, p. 17, YouGov (2013), YouGov/PCAW Survey Results, YouGov, Londres, p. 8.

4.6. Realizar evaluaciones y aumentar el uso de parámetros

4.6.1. Con encuestas periódicas sobre las condiciones del personal se valoraría la eficacia de las medidas adoptadas para promover una cultura organizacional abierta.

Las encuestas al personal sirven para enterarse de la concientización, la seguridad y la confianza en los mecanismos de denuncia de irregularidades. Por ejemplo, en Colombia, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística realiza encuestas a funcionarios públicos con preguntas sobre el ambiente organizacional, por qué un funcionario no denunciaría un acto de corrupción, si se conoce de la existencia de los mecanismos de protección y si los funcionarios públicos solicitarían protección. Iniciativas de este tipo son clave para sopesar los avances, o la falta de ellos, en la creación de una cultura organizacional abierta.

Con la guía de la Comisión Ejecutiva del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, cada entidad gubernamental podría aplicar con regularidad encuestas a los empleados sobre el clima organizacional que evaluaran el resultado de las políticas adoptadas para promover un ambiente de apertura. Al recabar los resultados de estas encuestas centralmente y clasificar los resultados se alentaría a las entidades a hacer esfuerzos adicionales para mejorar la cultura organizacional.

4.6.2. Una legislación que hiciera obligatoria una revisión periódica de la protección al denunciante evaluaría la implementación, la eficacia y la pertinencia de la legislación.

Conforme a la Recomendación de la OCDE en el ámbito federal (OCDE, 2017_[16]), la Ciudad de México podría revisar periódicamente la Ley de Responsabilidades Administrativas y, de promulgarse, la legislación específica de protección al denunciante, con el fin de valorar si los mecanismos en vigor cumplen con sus objetivos y si la ley se aplica de manera adecuada. Esto permitiría realizar ajustes, de ser necesario. Varios países de la OCDE, como Australia, Canadá, Japón y Países Bajos, han implementado disposiciones respecto del análisis de la eficacia, la ejecución y el impacto de las leyes de protección al denunciante. La Ley de Protección al Denunciante de Japón establece específicamente que el gobierno debe adoptar las medidas necesarias a partir de las conclusiones de la revisión. En el nivel federal y en las provincias canadienses, la revisión de la legislación promulgada para proteger la denuncia de irregularidades y para proteger a los servidores públicos que las realizan debe presentarse ante la Asamblea Legislativa.

4.6.3. Para evaluar la eficacia del marco de denuncia, la Ciudad de México podría recabar información de manera sistemática y establecer indicadores robustos.

La Ciudad de México podría recabar información sobre 1) el número y los tipos de denuncias recibidas; 2) las entidades gubernamentales que reciben más denuncias; 3) los resultados de los casos (es decir, si la denuncia se desestimó, se aceptó, se investigó y se validó, y con qué bases); 4) si la conducta indebida cesó como resultado de la denuncia; 5) si las políticas de la organización se cambiaron como resultado de la denuncia y si se detectaron brechas; 6) si se ejercieron sanciones contra los infractores; 7) el alcance, la frecuencia y la audiencia objetivo de los mecanismos de concientización, y 8) el tiempo

que tarda procesar los casos (Transparency International, 2013^[18]); (Apaza and Chang, 2011^[26]).

Esta información ayuda a evaluar la eficacia de las políticas que apoyan una cultura de organización abierta y, de manera más específica, posibilita evaluar la eficacia de los mecanismos de protección al denunciante. Para medir la eficacia de las medidas de protección al denunciante, puede recabarse información adicional sobre casos en los que los denunciantes se quejaron de sufrir represalias. Esto podría incluir si los alegatos de represalias se investigaron, quién lo hizo; cómo se ejercieron las represalias, si se compensó y cómo se compensó a los denunciantes, las bases de estas decisiones, el tiempo requerido para compensar a los denunciantes, y si tuvieron empleo durante el proceso judicial.

Propuestas de acción

Una cultura organizacional abierta, con capacidad de respuesta a inquietudes relativas a la integridad, garantiza la integridad y alienta a los empleados a expresar sus inquietudes sin temor de ser perseguidos. Los mecanismos de legitimación y estructuración mediante un marco jurídico son esenciales para este enfoque, pues son políticas organizacionales que permiten a los funcionarios públicos denunciar irregularidades reales o percibidas.

Fomentar una cultura organizacional abierta

- Para cerciorarse de que los directivos actúen como modelos, podría incluirse la integridad como un indicador de desempeño con el fin de estimular la aplicación del Código de Ética.
- Para motivar a los funcionarios públicos a expresar sus preocupaciones sobre la integridad, la Contraloría General podría comprometer a quienes ocupan cargos de alto nivel a proporcionar orientación, asesoría y consejo.
- Los defensores de la apertura podrían consultar a los empleados sobre las medidas para mejorar su bienestar, los procesos laborales y la apertura, con el fin de empoderarlos e involucrarlos.
- Un programa de orientación para funcionarios públicos de menor jerarquía podría guiar y apoyar a los empleados, y crear así un futuro equipo de gestión de ética.

Establecer un marco jurídico correcto para alentar la denuncia de irregularidades y garantizar la protección de los denunciantes

- La Ciudad de México podría promulgar una ley específica de protección a denunciantes para evitar duplicaciones, garantizar la claridad del tipo de medidas de protección aplicables y, en definitiva, generar mayor confianza en el sistema de protección.
- La diferencia entre la protección a testigos y la protección a denunciantes debería delinearse con claridad para garantizar que las denuncias que no conduzcan a una investigación o acusación completas de todas maneras califiquen para ser objeto de protección legal.

- La Ciudad de México podría considerar prohibir de manera concreta el despido injustificado de denunciantes o cualquier otro tipo de sanción formal o informal relacionada con el trabajo que se haya ejercido en respuesta a la denuncia.
- Al incluir de manera explícita los recursos civiles para funcionarios públicos que sufren represalias tras denunciar irregularidades, la Ciudad de México podría añadir otra capa de protección al sistema de protección al denunciante.
- La Ciudad de México podría cambiar la carga de la prueba al empleador para que presente evidencia de que cualquier sanción ejercida contra un denunciante no se relaciona con la denuncia real o potencial.

Garantizar la eficacia en el análisis y la investigación de las denuncias

- Para fortalecer la confianza en el sistema de protección a denunciantes, la Ciudad de México podría crear un órgano independiente encargado de recibir e investigar las denuncias de irregularidades.

Fortalecer la concientización

- Una estrategia intensiva de comunicación dentro de las entidades gubernamentales y en la sociedad en su conjunto, podría incrementar la difusión de los canales disponibles para presentar denuncias y las medidas de protección.

Realizar evaluaciones y aumentar el uso de parámetros

- Con encuestas periódicas sobre las condiciones del personal se valoraría la eficacia de las medidas adoptadas para promover una cultura organizacional abierta.
- Una legislación que hiciera obligatoria una revisión periódica de la protección al denunciante evaluaría la implementación, la eficacia y la pertinencia de la legislación.
- Para evaluar la eficacia del marco de denuncia, la Ciudad de México podría recabar información de manera sistemática y establecer indicadores robustos.

Referencias

- American Bar Association (2012), “Congress Strengthens Whistleblower Protections for Federal Employees”, [24]
https://www.americanbar.org/content/newsletter/groups/labor_law/ll_flash/1212_abalel_flash/lel_flash12_2012spec.html.
- Apaza, C. and Y. Chang (2011), “What Makes Whistleblowing Effective”, *Public Integrity*, [26]
 Vol. 13/2, pp. 113-130, <http://dx.doi.org/10.2753/PIN1099-9922130202>.
- Banisar, D. (2011), “Whistleblowing: International Standards and Developments”, in *Corruption and Transparency: Debating the Frontiers between State, Market and Society*, I. Sandoval, ed., World Bank-Institute for Social Research, UNAM, Washington, D.C, [17]
https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1753180.
- Berry, B. (2004), “Organizational Culture: A framework and strategies for facilitating employee whistleblowing”, *Employee Responsibilities and Rights Journal*, Vol. 16/1, pp. 1-11, [2]
<http://dx.doi.org/10.1023/B:ERRJ.0000017516.40437.b1>.
- Brown, M., L. Treviño and D. Harrison (2005), “Ethical leadership: A social learning perspective for construct development and testing”, *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, Vol. 97/2, pp. 117-134, [5]
<http://dx.doi.org/10.1016/J.OBHDP.2005.03.002>.
- Chêne, M. (2009), *Good Practice in Whistleblowing Protection legislation (WPL)*, U4 Anti-corruption Resource Centre, Bergen, Norway, [21]
<http://www.u4.no/publications/good-practice-in-whistleblowing-protection-legislation-wpl.pdf>.
- Heard, E. and Miller, W. (2006), “Effective code standards on raising concerns and retaliation”, [9]
Journal of Business Ethics Review.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2015), *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2015*, [3]
<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/encig/2015/default.html>
 (accessed on 17 October 2018).
- John Cuellar, M. and M. John (2009), *An Examination of the Deaf Effect Response to Bad News Reporting in Information Systems Projects*, https://scholarworks.gsu.edu/cis_diss/32. [12]
- Keenan, J. (2002), “Whistleblowing: A Study of managerial differences”, *Employee Responsibilities and Rights Journal*, Vol. 14/1, pp. 17-32, [13]
<http://dx.doi.org/10.1023/A:1015796528233>.
- Martins, E. and F. Terblanche (2003), “Building organisational culture that stimulates creativity and innovation”, *European Journal of Innovation Management*, Vol. 6/1, pp. 64-74, [1]
<http://dx.doi.org/10.1108/14601060310456337>.

- Marván Laborde, M. (2015), “La corrupción en México: Percepción, prácticas y sentido ético - Encuesta Nacional de Corrupción y Cultura de la Legalidad”, in *Los mexicanos vistos por sí mismos, Los grandes temas nacionales*, Universidad Autónoma de México, http://www.losmexicanos.unam.mx/corruptcionyculturadelalegalidad/encuesta_nacional.html (consultado el 14 de junio de 2017). [4]
- Müller, D. (2012), *Korruptionsbekämpfung in Deutschland: Institutionelle Ressourcen der Bundesländer im Vergleich*, Transparency International, Berlin, https://www.transparency.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/2012/Korruptionsbekaempfung_in_Deutschland_TransparencyDeutschland_2012.pdf. [23]
- Near, J. and M. Miceli (1985), “Organizational dissidence: The case of whistle-blowing”, *Journal of Business Ethics*, Vol. 4/1, pp. 1-16, <http://dx.doi.org/10.1007/BF00382668>. [8]
- 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, París, <https://doi.org/10.1787/9789264278646-es>. [6]
- 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, París, <https://doi.org/10.1787/9789264271470-es>. [11]
- 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, París, <https://doi.org/10.1787/9789264280687-es>. [16]
- OCDE (2016), *Committing to Effective Whistleblower Protection*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252639-en>. [10]
- Project on Government Oversight (2005), *Homepage*, <https://www.pogo.org/> (consultado el 20 de junio de 2016). [20]
- Public Concern at Work (2010), *Where’s whistle-blowing now? 10 years of legal protection for whistle-blowers*, https://www.pcaw.org.uk/documents/whistleblowing-beyond-the-law/pida_10year_final_pdf/. [25]
- Rothwell, G. and J. Baldwin (2007), “Ethical climate theory, whistle-blowing, and the code of silence in police agencies in the State of Georgia”, *Journal of Business Ethics*, Vol. 70/4, pp. 341-361, <http://dx.doi.org/10.1007/s10551-006-9114-5>. [7]
- Shacklock, A. and M. Lewis (2007), *Leading with Integrity: A fundamental principle of integrity and good governance*, Griffith University, <http://hdl.handle.net/10072/18843>. [15]
- Stamper, C. and L. Van Dyne (2003), “Organizational citizenship: A comparison between part-time and full-time service employees”, *The Cornell Hotel and Restaurant Administration Quarterly*, Vol. 44/1, pp. 33-42, [http://dx.doi.org/10.1016/S0010-8804\(03\)90044-9](http://dx.doi.org/10.1016/S0010-8804(03)90044-9). [14]

- Transparency International (2013), *Whistleblowing in Europe: Legal protections for whistleblowers in the EU*, [18]
https://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu (consultado el 21 de octubre de 2015).
- Transparency International (2009), *Alternative to silence: whistleblower protection in 10 European countries* by Transparency International - Issuu, Transparency International, Berlin, [19]
http://issuu.com/transparencyinternational/docs/2009_alternativetosilence_en?mode=window&backgroundColor=%23222222 (consultado el 12 de enero de 2018).
- United States Merit Systems Protection Board (2011), *Blowing the Whistle: Barriers to Federal Employees Making Disclosures*, [22]
<https://www.mspb.gov/netsearch/viewdocs.aspx?docnumber=662503&version=664475>.

Capítulo 5. Cultivar una cultura de integridad pública: un reto para la Ciudad de México

La integridad en el sector público implica no solo adoptar regulaciones que prevengan y sancionen la corrupción y las violaciones a la integridad, sino transformar el comportamiento individual y los valores de la sociedad. Esto conlleva reconocer la existencia de violaciones a la integridad entre ciudadanos y empresas. Cuando la sociedad muestra un alto nivel de tolerancia a la corrupción, el impacto incluso de leyes fuertes y mecanismos institucionales bien diseñados puede ser limitado. Así, el gobierno debería solicitar la participación activa de la sociedad en su conjunto en la promoción y la adopción de normas sociales en favor de la integridad, pues esto es un elemento fundamental para prevenir la corrupción. En este capítulo se explora el nivel de integridad y tolerancia a la corrupción en la Ciudad de México y se ofrecen recomendaciones para cultivar normas sociales que fortalezcan la integridad mediante la concientización, el desarrollo de capacidades y la generación de cambios en el comportamiento. En la segunda sección de este capítulo se presentan ideas para inculcar valores y normas de integridad en los jóvenes, y se brindan propuestas para incluir la formación en integridad y anticorrupción en los planes de estudio de educación primaria y secundaria.

5.1. Introducción

La corrupción implica a múltiples actores. Cuando los ciudadanos sobornan a las autoridades locales, evaden impuestos e intentan ejercer influencia indebida para obtener beneficios injustos socavan la confianza en las instituciones públicas, pero también en los mercados, al reducir la calidad de vida de la sociedad en su conjunto. De igual forma, las prácticas injustas del sector privado, como la colusión, el pago de sobornos a funcionarios públicos o contribuciones ilegales a causas políticas, también causan un impacto social negativo y debilitan la confianza en el gobierno. Los ciudadanos y el sector privado son responsables junto con las instituciones gubernamentales de la erosión de la confianza pública y de los resultados deficientes de las iniciativas implementadas para desalentar la corrupción.

Cambiar las instituciones y el comportamiento individual no se logra simplemente al modificar las regulaciones gubernamentales; es necesaria una transformación del comportamiento y los valores individuales. La participación activa del sector privado, la sociedad civil, la academia, y otros actores pertinentes en todos los estratos de los procesos políticos y normativos implica reconocer que existen riesgos a la integridad en sus interacciones con el sector público. Más aún, la participación ciudadana activa en la deliberación, la toma de decisiones y la implementación de políticas públicas indica a todos los participantes que las soluciones a los problemas públicos son responsabilidad no solo de los gobiernos sino de la sociedad en su conjunto. Esto reduce los riesgos y costos políticos (OCDE, 2009^[1]).

Promover una cultura social de integridad pública, en conjunto con el sector privado, la sociedad civil y las personas, aumenta la integridad pública y reduce la corrupción en el sector público (OCDE, 2017^[2]). Por consiguiente, es necesario contemplar esto en cualquier estrategia nacional de combate a la corrupción. Las políticas gubernamentales para promover una cultura de integridad pública deberían enfocarse de forma más precisa en dos acciones principales: 1) reconocer la importancia de su papel en la mejora del sistema de integridad pública al mantener normas de integridad como una responsabilidad compartida y 2) lanzar campañas públicas que muestren los beneficios de la integridad y la importancia de reducir la tolerancia a las violaciones a la integridad. Debe subrayarse la promoción de la educación cívica sobre integridad pública en el sector privado, las personas y, en particular, en las escuelas (OCDE, 2017^[2]).

El Sistema Nacional Anticorrupción (SNAC) y también el Sistema Anticorrupción local (SAC) de la Ciudad de México reconocen el papel fundamental que desempeñan la sociedad civil y el sector privado, pues el Comité de Participación Ciudadana preside el Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción. Sin embargo, se precisan algunas mejoras. En este momento no hay propuestas de iniciativas concretas para difundir los valores de integridad a partir de un enfoque de la sociedad en su conjunto. En este capítulo se brindan recomendaciones para aprovechar las reformas anticorrupción con objeto de inculcar una cultura de integridad al 1) promover el reconocimiento y la apropiación de la responsabilidad conjunta de los actores pertinentes en el fomento de valores de integridad en la sociedad, y 2) generar conciencia de los beneficios sociales, económicos y políticos de la integridad.

5.2. Inculcar en la sociedad un sentido compartido de responsabilidad por la integridad

5.2.1. Fomentar un sentido de corresponsabilidad por la integridad en la Ciudad de México entre los ciudadanos y el sector privado mediante campañas públicas de concientización.

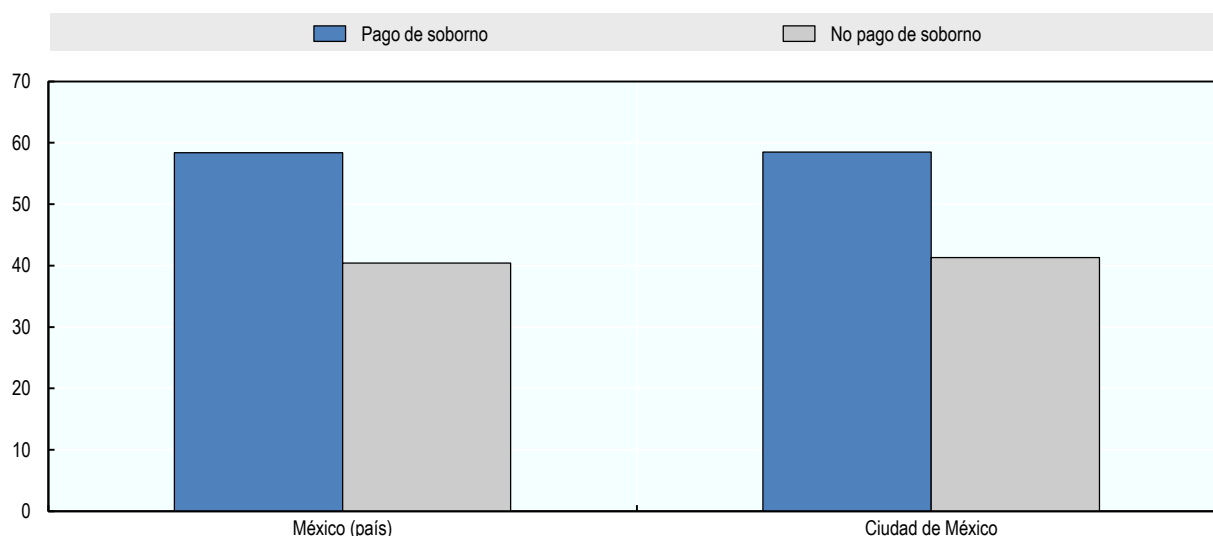
En la Ciudad de México, las iniciativas anticorrupción se han centrado en adoptar leyes y regulaciones que disuadan la corrupción en el servicio público. Aun así, incluso leyes claras y mecanismos institucionales bien diseñados podrían enfrentar dificultades para implementar la estrategia general que busca prevenir la corrupción, a menos que ciudadanos y representantes del sector privado también asuman su responsabilidad de actuar con integridad en sus interacciones con el gobierno. Revertir una cultura en la que las violaciones a la integridad y la corrupción son socialmente aceptadas requiere más que realizar reformas a las leyes de integridad.

De hecho, varios estudios demuestran que en un contexto donde las normas sociales prevalecientes toleran la corrupción, la instauración de cualquier reforma institucional o jurídica a la integridad está en riesgo de fracasar (Acemoglu and Jackson, 2014^[3]). El entorno social tiene una influencia poderosa en la actitud de los individuos hacia la corrupción (Gatti, Paternostro and Rigolini, 2003^[4]). En un contexto donde las normas sociales predominantes permiten la corrupción y las infracciones a las reglas, es necesario tomar medidas concretas para comunicar y hacer evidentes las nuevas normativas sociales para asegurarse de que todos los ciudadanos y organizaciones gubernamentales están conscientes de los nuevos estándares de conducta a los que tendrán que sujetarse.

Las investigaciones de especialistas en el comportamiento prosocial confirman que el comportamiento prosocial espontáneo aparece a temprana edad. Los infantes de uno o dos años ya muestran un comportamiento prosocial y empático, al ofrecer ayuda, compartir sus alimentos o abrazar a sus compañeros cuando lloran, y niños menores de dos años presentan un desarrollado sentido de justicia (Eisenberg, Spinrad and Morris, 2013^[5]). Sin embargo, en la adolescencia temprana, esta situación tiende a declinar y con el tiempo se recupera en una nueva forma de prosocialidad que se caracteriza por una actitud cívica y colaborativa. De acuerdo con estos especialistas, si observamos a una multitud, los ciudadanos adultos tienen menos tendencia a ser prosociales que los niños y los adolescentes, y únicamente las personas excepcionales se convierten en ejemplos morales, mostrando un gran compromiso en este sentido o incluso un sacrificio heroico. En una cultura de corrupción, las personas se hacen más tolerantes a la corrupción cuando se sienten desalentadas a combatirla.

La cantidad de actos indebidos reportados en la Ciudad de México en comparación con el número de ciudadanos que confesaron haber pagado un soborno al tratar con la administración en varios sectores (sistema educativo, judicial, de salud y servicios médicos, policía, por mencionar algunos), sugiere que los ciudadanos tienen una alta tolerancia a la corrupción (véase la Gráfica 5.1).

Gráfica 5.1. Número informado de sobornos pagados a funcionarios públicos del Gobierno de la Ciudad de México



Fuente: (INEGI, 2015^[6]), *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG)*, 2015, www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/encig/2015/.

Esta aparente indiferencia frente a la corrupción no es un reto exclusivo de la Ciudad de México, sino que está presente en todo el país. Los resultados de la Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023, elaborada por el Instituto Nacional Electoral (INE), muestran que en México hay gran tolerancia a los actos ilegales. Estos resultados indican que la corrupción en México existe no solo en el nivel institucional, sino en el tejido social, donde el Estado de derecho ofrece menos incentivos que los que aparentemente ofrece la corrupción (Instituto Nacional Electoral, 2016^[7]). El informe también indica que los ciudadanos no solo parecen tolerar los actos ilegales, sino que se inclinan a justificarlos (Instituto Nacional Electoral, 2016^[7]).

En este contexto, la Ciudad de México podría considerar el enfoque de la sociedad en su conjunto como componente de sus reformas anticorrupción, como se sugirió para la estrategia nacional anticorrupción. De hecho, como lo subraya la OCDE en su evaluación del SNAC y su plan de acción a futuro, ciudadanos y empresas desempeñan un papel decisivo en el combate a la corrupción, lo cual debería reconocerse con iniciativas explícitas dirigidas a la ciudadanía y al sector privado (OCDE, 2017^[2]). La participación activa de los ciudadanos, el sector privado y organizaciones sin fines de lucro en la concientización puede ayudar a cambiar el comportamiento no solo en el sector público sino también en la forma en que se interactúa con este.

5.2.2. La experiencia de la Ciudad de México en el trabajo con organizaciones de la sociedad civil puede ser una ventaja para incluir el enfoque de la sociedad en su conjunto como parte del Sistema Anticorrupción local.

La estrategia anticorrupción de la Ciudad de México reconoce la importancia de la sociedad civil en la implementación del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (PGDDF) 2013-2018. La quinta iniciativa estratégica de este plan menciona que el gobierno de la Ciudad de México incluirá la participación ciudadana en la planificación, el monitoreo y la evaluación de las acciones gubernamentales; en el

seguimiento de los objetivos y en el suministro de información con el fin de optimizar la implementación de políticas y programas que garanticen la eficacia en la rendición de cuentas del gobierno y el combate a la corrupción. Sin embargo, ninguna de las iniciativas se ha dirigido a concientizar a la sociedad sobre los beneficios de la integridad y la reducción de la tolerancia a las infracciones de integridad pública.

Para tomar acciones firmes contra la corrupción, la Ciudad de México emprendió ciertas medidas para asegurar la participación ciudadana en las decisiones relativas a la formulación de políticas públicas orientadas a fomentar un sistema eficaz de integridad que prevenga y combata la corrupción. La Ciudad de México invitó a ciudadanos y representantes de la sociedad civil a participar en el Consejo Consultivo Ciudadano organizado en 2013. Este consejo trabajaba en conjunto con la Contraloría General en la evaluación del estatus del sistema de integridad. Tenía como mandato asegurar que los ciudadanos recibieran un trato honesto, justo e igualitario por parte de las entidades del sector público y que los funcionarios públicos acataran los valores y estándares de conducta asentados en el marco ético. El consejo observó que, aunque había varios instrumentos para la integridad y organizaciones en operación a cargo de supervisar las actividades del sector público y combatir la corrupción, operaban sin coordinación, y recomendó una reforma. Esta información se compartió con el gobierno, pero parece que no se hicieron recomendaciones adicionales para resolver los principales problemas. Desde finales de 2014, este Consejo Consultivo Ciudadano interrumpió sus actividades.

Para incrementar la integridad en sus organizaciones públicas, la Ciudad de México también trabajó con organizaciones de la sociedad civil, en concreto con el Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO), y Transparencia Mexicana, ambos organismos representantes del sector de la sociedad civil, para establecer el marco jurídico actual de los conflictos de intereses y el registro público electrónico que contiene declaraciones fiscales, patrimoniales y de intereses en operación actualmente. Sin embargo, no han participado en ninguna campaña pública de concientización del marco de integridad.

En diciembre de 2015, la Ciudad de México firmó un acuerdo con el que se creaba el Consejo Interinstitucional Preparatorio para la Implementación del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México (acuerdo COIPISA), el cual trabajó en conjunto con organizaciones de la sociedad civil en el establecimiento de los mecanismos requeridos para asentar los pilares estratégicos necesarios para el Sistema Anticorrupción ocal. El COIPISA preparó una serie de proyectos de las futuras leyes secundarias. La conclusión de este acuerdo reconoce el papel de la sociedad civil en la elaboración de la estrategia de integridad para combatir la corrupción en la Ciudad de México.

La Ciudad de México ha emprendido iniciativas para involucrar a la sociedad civil en iniciativas políticas que combatan la corrupción, pero hasta ahora no ha incluido estrategias que promuevan la participación del sector privado, la sociedad civil y la ciudadanía. Cuando un gobierno invita a la sociedad civil y al sector privado a luchar contra la corrupción, reconoce que la desconfianza generada por esta altera la relación fundamental entre gobierno y gobernados, así como el bienestar general de la sociedad (Alford, 2012^[8]). Es necesario que la Ciudad de México considere la posibilidad de incluir a la sociedad civil en iniciativas futuras que mantengan los estándares éticos en el gobierno. Un acuerdo de colaboración con ellos podría motivar a la sociedad civil a ayudar a disminuir la tolerancia a la corrupción en la Ciudad. Al trabajar con organizaciones de la sociedad civil, los ciudadanos y el sector privado, la Ciudad de México indica a todos los actores principales que le importa la confianza depositada en

las entidades gubernamentales, su contribución para determinar normas y prioridades para el mantenimiento de la gobernanza y el interés públicos, y reducir la tolerancia de cara a las violaciones a la integridad, como en Bogotá y Pereira, en Colombia (Recuadro 5.1), y la corrupción en Hong Kong (Recuadro 5.3).

Recuadro 5.1. Cambiar actitudes hacia la infracción de las reglas en Colombia: las experiencias de Bogotá y de Pereira

En 1994, cuando el doctor Antanas Mockus asumió el cargo de alcalde de Bogotá, la capital colombiana se consideraba la capital del asesinato en el mundo con un gobierno municipal notoriamente corrupto. En un esfuerzo por reformar su ciudad, el doctor Mockus instauró una serie de medidas únicas para cambiar la actitud pública respecto de la infracción de las reglas. Ubicó a un grupo de estudiantes de teatro en intersecciones en toda la ciudad luciendo maquillaje blanco y mallas, para ayudar a hacer cumplir las reglas de tránsito. En vez de llevar armas, los mimos llevaban tarjetas impresas con un pulgar hacia abajo. Cada vez que veían que alguien cometía una infracción, le mostraban las tarjetas, a la manera de un árbitro de fútbol. Los ciudadanos normales se sumaron y apoyaron a los estudiantes a hacer respetar la ley con este enfoque humorístico. Después de unos cuantos meses, el porcentaje de peatones que acataba las señales de tráfico pasó de 26% a 75%. De ahí, Mockus amplió su agenda de reformas instaurando un conjunto de medidas para atacar la delincuencia, la violencia y la pobreza de la ciudad, como cerrar el departamento de policía de tránsito, cuyos empleados eran conocidos por recibir sobornos, y poner en marcha una serie de obras públicas de gran escala para mejorar la prestación de servicios a la población de bajos recursos. Pero el punto clave fueron sus esfuerzos para generar un cambio de actitud, al señalar que la transformación de la cultura cívica era crucial para solucionar los problemas que enfrentaba Bogotá.

El experimento de Mockus demuestra que es posible mejorar el razonamiento jurídico y adoptar una conducta responsable en gran escala. Esta experiencia inspiró el proyecto “Cultura de la Legalidad” (CL) en la ciudad colombiana de Pereira, proyecto gestionado por el Centro Nacional de Información Estratégica (CNIE), organización educativa sin fines de lucro con sede en Washington DC, en la ciudad de Pereira. El CL trabajó con líderes pereiranos de instituciones gubernamentales y no gubernamentales para instituir una serie de programas destinados a promover el respeto a las leyes entre los ciudadanos de Pereira. Cabe mencionar que no todas sus tácticas estaban diseñadas exclusivamente para el combate a la corrupción. Sin embargo, promover el tema en muchas otras áreas de la vida diaria a final de cuentas genera una cultura intolerante a la corrupción. El respeto al Estado de derecho se convierte en una norma para todos los integrantes de la sociedad.

Entre las diversas actividades de estos programas, un área muy importante en el trabajo del proyecto CL tiene que ver con la seguridad en el transporte. La causa principal de los accidentes de tránsito era el desconocimiento de las leyes de tránsito. En conjunto con la policía, Megabús (el sistema de metro de la ciudad), la Secretaría de Educación, el Instituto del Transporte, el Centro de Estudios de Desarrollo Económico (CEDE COL), talleres de reparación de motocicletas y el municipio, se lanzó una iniciativa para educar a los pereiranos en temas de seguridad vial y reducir así los índices de accidentes que involucraran a peatones y motociclistas. Esta iniciativa incluyó dar “cartas de prueba de vida” a los ciclistas y motociclistas. Las cartas contenían un breve

cuestionario (tres preguntas) sobre leyes sencillas de tránsito. Se pedía a los ciclistas firmar un compromiso de seguridad y entregarlo. Más de 4 000 peatones y motociclistas firmaron y devolvieron estos compromisos. Además, muchas de las vialidades principales en Pereira se modernizaron con semáforos y señalamientos de carriles; se levantaron más de 200 multas a ciclistas y motociclistas por infracciones, poniendo énfasis en la aplicación igualitaria de la ley, independientemente de su estatus político o socioeconómico.

Estas dos experiencias en ciudades con problemas graves de cumplimiento de las leyes muestran que es posible cambiar la actitud de los ciudadanos y transformar la cultura cívica.

These two experiences in cities with major problems of compliance with the law shows the possibility of changing attitudes and transforming civic culture.

Fuente: (Fisman and Miguel, 2008^[9]), *Economic Gangsters: Corruption, Violence and the Poverty of Nations*, Princeton University Press; y (Panth, 2011^[10]), “Changing norms is key to fighting everyday corruption”, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank Communication for Governance and Accountability Program (CommGAP) External Affairs, www.worldbank.org/commgap (consultado el 20 de mayo de 2017).

En vista de que la Ciudad de México replicará el modelo institucional del Sistema Nacional Anticorrupción, el futuro Comité de Participación Ciudadana podría desempeñar un papel determinante al facilitar la inclusión del enfoque de la sociedad en su conjunto. El plan de acción que será propuesto por la Secretaría Ejecutiva al Comité Coordinador reconoce el papel fundamental de la sociedad civil y los sectores privados en las iniciativas anticorrupción. Este plan de acción podría incluir no solo campañas públicas de concientización sino también actividades educativas que instrumentarían las secretarías correspondientes (la Secretaría de Educación y la Contraloría General, como responsable de asegurar la integridad del sector público de la Ciudad de México). Esto proporcionará a la ciudadanía competencias y mecanismos que desafíen la tolerancia general y rechacen comportamientos poco éticos en sus interacciones con organizaciones del sector público.

Las iniciativas públicas que se proponen podrían llevarse a cabo en varios medios, como comerciales de televisión, espectaculares y redes sociales (Twitter, Facebook, YouTube y LinkedIn). La Contraloría y otras secretarías de la Ciudad de México ya utilizan las redes sociales para comunicarse con la ciudadanía y la sociedad civil e informar a los funcionarios públicos sobre las diversas iniciativas en marcha para combatir la corrupción, como la aprobación de normas que regulen la ética y los conflictos de interés, la selección de contralores ciudadanos para incrementar la transparencia y la integridad de las actividades de contratación pública, la publicación de sanciones impuestas a los servidores públicos en caso de faltas a las normas de integridad, entre otras. Es factible que la Ciudad de México utilice estos medios de comunicación que ya están en operación para divulgar información sobre los programas propuestos para iniciativas públicas y para comunicar (i) las normas sociales para la integridad que se espera resulten de las recientes reformas anticorrupción, (ii) el papel de los ciudadanos y el sector privado y su responsabilidad en hacer valer estas normas sociales, y (iii) los beneficios colectivos de sostener una cultura de integridad pública para todo el país.

Las campañas bien diseñadas de concientización para el combate a la corrupción, que aborden desde las violaciones menores a la integridad hasta el cambio de comportamiento

social, deben ajustarse a su público, generar responsabilidad comunitaria, incrementar un sentido de autocontrol y promover la acción (véase el Recuadro 5.2).

Recuadro 5.2. Factores de éxito para campañas eficaces de cambio de comportamiento

Hay lecciones aprendidas a partir de campañas exitosas para generar un cambio de comportamiento que pueden aprovecharse para desarrollar campañas anticorrupción satisfactorias.



Adaptar la campaña al público objetivo:

- Utilizar actitudes prevalecientes
- Dar a conocer el problema
- Hacer que el problema sea culturalmente específico
- Ver el problema desde el punto de vista del público objetivo

Generar responsabilidad comunitaria:

- Hacer que el problema sea socialmente inaceptable al plantearlo en términos morales
- Resaltar el impacto amplio del problema en la sociedad y demostrar su efecto en la vida humana

Incrementar un sentido de autocontrol:

- Desarrollar un sentido de control de las propias acciones, motivación, conocimiento y competencias
- Ofrecer una alternativa de comportamiento

Promover la acción:

- Hacer hincapié en las acciones que deben adoptarse, por ejemplo los procedimientos correctos para reportar actos de corrupción

Fuente: (Mann, 2011^[11]), “Behaviour changing campaigns: success and failure factors”, U4 Expert Answer, Transparency International”, <http://www.u4.no/publications/behaviour-changing-campaigns-success-and-failure-factors/>. Adaptación de la OCDE a partir de (Mann, 2011^[11]), en (OCDE, 2017^[12]), *Estudio de la OCDE sobre integridad en México*, OECD Publishing, París.

Al elaborar una campaña de concientización dirigida a cambiar las normas sociales, también es importante evitar las campañas basadas en el miedo. Estas provocan el mensaje se descarte por ser demasiado extremo, poco factible o demasiado perturbador. De igual forma, las campañas que carecen de credibilidad, que dan un carácter sensacionalista al problema y no presentan evidencia fidedigna y auténtica pocas veces son efectivas, pues los receptores no se identifican con el tema en cuestión.

5.2.3. Las campañas públicas necesitan complementarse con programas de capacitación para los ciudadanos, enfocados en las áreas clave susceptibles de casos de fraude o corrupción, y una asignación clara de responsabilidades a las secretarías pertinentes.

Para generar un sentido de responsabilidad conjunta por la integridad y adoptar normas sociales de integridad se requieren programas de capacitación sobre integridad y anticorrupción que vayan más allá de hacer conciencia. Para alcanzar un avance real, estas campañas deben centrarse en inculcar colectivamente en la sociedad el compromiso, la seguridad y la motivación necesarios para hacer una elección moral y aceptar la responsabilidad de abordar los dilemas éticos a medida que surjan. Más aún, estas iniciativas de concientización tendrían que aspirar a cambiar las expectativas de los ciudadanos en torno al comportamiento público y hacerles ver que “tienen derecho” a un gobierno “no corrupto”. Esto solo es posible cuando la voluntad política y la pública se sustentan en la apropiada integración de organización y procedimientos (Langseth, Staphenurst and Pope, 1997^[13]).

Tradicionalmente, los programas de capacitación en integridad y anticorrupción se dirigen a grupos específicos de ciudadanos, quienes forman parte del sector privado o que participan en actividades de la sociedad civil realizadas por organizaciones sin fines de lucro. Estos programas de capacitación obtienen resultados positivos al proporcionar a esos grupos específicos conocimientos y competencias para mantener la integridad al interior de sus comunidades. Por ejemplo, la Comisión Independiente contra la Corrupción (ICAC, por sus siglas en inglés) de Hong Kong creó en 1974 diversas estrategias anticorrupción y de integridad que incluyen programas de capacitación y campañas públicas de concientización. Desde entonces se ha informado que se incrementaron las denuncias de corrupción (Recuadro 5.3).

Recuadro 5.3. Comisión Independiente contra la Corrupción de Hong Kong: combatir la corrupción mediante programas de educación cívica y concientización

Desde su fundación en 1974, la Comisión Independiente contra la Corrupción de Hong Kong (ICAC) adoptó un enfoque de tres puntas para combatir la corrupción: aplicación de la ley, prevención y educación comunitaria.

El Departamento de Relaciones con la Comunidad (CRD, por sus siglas en inglés) es responsable de promover la integridad entre la sociedad, y utiliza diversos métodos para impartir educación al respecto, como programas de educación cívica y campañas de concientización.

Educación cívica

El CRD ofrece programas de educación preventiva hechos a la medida, que incluyen desde talleres de entrenamiento hasta programas de desarrollo de integridad para

grupos comunitarios, como profesionistas o empresarios. El contenido de los talleres cubre las siguientes áreas: reglamento de prevención del soborno, trampas de la corrupción, toma ética de decisiones en el trabajo, y gestión de la integridad del personal. El CRD también difunde mensajes anticorrupción entre los estudiantes de las escuelas secundarias y en instituciones de enseñanza superior mediante puestas en escena interactivas y pláticas sobre ética personal y profesional. El CRD también organiza charlas y seminarios periódicos para el sector privado y el sector sin fines de lucro, con el fin de asesorarlos para incorporar medidas de prevención de la corrupción en sus sistemas y procedimientos operativos. Los temas abarcan desde el conocimiento de las trampas de la corrupción, gestión de riesgos, gobernanza ética y qué hacer si ofrecen sobornos.

Campañas de concientización

El CRD también utiliza varias plataformas y técnicas para elevar la conciencia sobre la corrupción y difundir mensajes anticorrupción a diferentes segmentos de la sociedad. Los mensajes anticorrupción se distribuyen a través de comerciales de televisión y radio, por ejemplo en la serie televisiva “Los investigadores ICAC”, que se ha vuelto muy popular.

Asimismo, el CRD comunica sus mensajes mediante campañas de carteles e Internet. El sitio web principal de la ICAC proporciona al público las últimas noticias de la Comisión, información sobre prevención de la corrupción, y acceso a las producciones audiovisuales y otras publicaciones de la ICAC. El sitio también alberga los dos canales de videos del ICAC que incluyen toda la serie televisiva y videos formativos para prevenir la corrupción. El programa del ICAC Weibo envía mensajes por Twitter al público en general sobre los males de la corrupción, y la aplicación para teléfonos inteligentes del ICAC emite todas las últimas noticias y actividades del ICAC, incluyendo los videos sobre integridad. La aplicación de libros electrónicos para tabletas del ICAC también ofrece a los usuarios acceso a las publicaciones en Internet del ICAC, para así asegurar que el público en general tenga acceso a los materiales anticorrupción en todo momento.

En su primer año de operación, las campañas públicas de educación generaron 3 189 reportes de presunta corrupción, más del doble de los recibidos por la policía en el año anterior (Panth, 2011_[10]). Más de treinta años después, el trabajo del ICAC ha dado como resultado que siete de cada 10 ciudadanos estén dispuestos a denunciar la corrupción (Johnston, 2005_[14]). El ejemplo de Hong Kong demuestra que prevenir la corrupción no es solo producto de instituciones y leyes sólidas. Mejorar la participación social para exigir la rendición de cuentas institucional, en conjunto con esfuerzos y atención coordinados, generaron un clima en el que tanto los funcionarios públicos como los ciudadanos rechazan la corrupción.

Fuentes: Sitio web del ICAC, www.icac.org.hk/en/ack/pep/index.html, (consultado el 31 de mayo de 2017); (Panth, 2011_[10]), “Changing norms is key to fighting everyday corruption”, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank Communication for Governance and Accountability Program (CommGAP) External Affairs, www.worldbank.org/commgap; (Johnston, 2005_[14]), *Syndromes of Corruption: Wealth, Power and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, England.

Se recomienda que los comités de Participación Ciudadana y Coordinador del Sistema Anticorrupción local asignen responsabilidades claras a la Contraloría General, la cual

podría generar, en coordinación con la Escuela de Administración Pública (EAP), diversos programas de capacitación en integridad y anticorrupción para la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil. En lugar de comunicar el contenido del Código de Ética y el marco jurídico a los ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil y las empresas, estos programas de capacitación podrían incluir varios módulos enfocados en (i) la corrupción y el impacto de la infracción de reglas en la sociedad, (ii) promover el entendimiento de por qué la ciudadanía, el sector privado y las organizaciones sin fines de lucro pueden violar los preceptos legales, (iii) integridad pública y las funciones y responsabilidades de la sociedad para mantenerlos, (iv) desarrollo de capacidades para resolver dilemas éticos, y (v) comunicación de las funciones y responsabilidades de los funcionarios públicos respecto de la integridad y las actividades que la ciudadanía, el sector privado y las organizaciones sin fines de lucro pueden llevar a cabo para apoyar la integridad de los funcionarios públicos (OCDE, 2017^[2]).

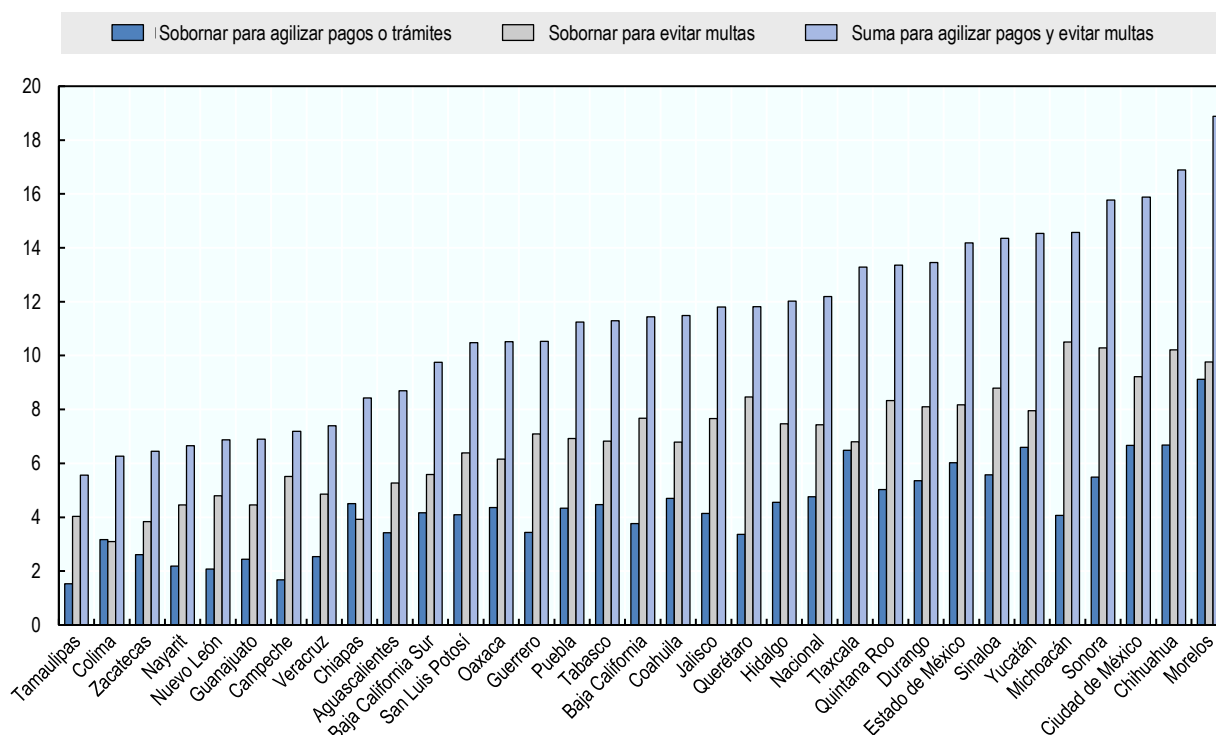
Estos programas de capacitación propuestos podrían ofrecerse de dos formas: un programa de clases presenciales para la ciudadanía, el sector privado y las organizaciones sin fines de lucro, y programas en Internet para los ciudadanos con el formato ya en operación en el sitio web de la Escuela de Administración Pública (EAP) para dar capacitación sobre ética pública y responsabilidades administrativas (véase el Capítulo 3).

Esta formación estaría en la Plataforma Digital, que contendrá información generada por las entidades públicas responsables de combatir la corrupción y garantizar el cumplimiento del Sistema Anticorrupción local. El programa de clases presenciales podría ser impartido por miembros de la Contraloría en coordinación con la EAP, y los contenidos se ajustarían a las solicitudes de capacitación presentadas por organizaciones o empresas específicas. Para garantizar un alto nivel de asistencia a estas sesiones, en especial de los miembros de empresas u organizaciones sin fines de lucro, podrían ofrecerse incentivos para quienes los concluyan, como certificados que reconozcan a los participantes como “Ciudadano por la Integridad”, “Empresa por la Integridad” u “ONG por la Integridad”. Esto podría certificarlos, por ejemplo, para que participen en procesos de contratación pública o para recibir apoyos y financiamiento.

La Contraloría puede utilizar diversos medios de comunicación para divulgar la capacitación por medios electrónicos y presenciales, como su sitio web oficial, Twitter y Facebook, o incluso comerciales de televisión. La Ciudad de México también podría informar a los ciudadanos beneficiarios de diversos programas sociales, como el de la Secretaría de Desarrollo Social, de la existencia de estos programas de capacitación cuando los contralores ciudadanos revisen el cumplimiento de los programas sociales, como lo requiere el acuerdo firmado por la Contraloría General y la Secretaría de Desarrollo Social, vigente desde abril de 2016. La Ciudad de México se beneficiaría de la intervención de los contralores ciudadanos en el monitoreo del gasto público y la efectividad de los programas sociales, y solicitar su apoyo para distribuir folletos en el contexto de dichas intervenciones.

La Ciudad de México también podría considerar programas de capacitación en las áreas más propensas a padecer fraudes y corrupción, como los sobornos pagados para acelerar pagos o trámites y evadir pago de impuestos (Gráfica 5.2). La Ciudad necesita identificar las áreas de vulnerabilidad con base en la verificación de la prestación de servicios proporcionados en estas entidades y sectores gubernamentales específicos.

Gráfica 5.2. Áreas de la CDMX donde suelen reportarse actos de fraude y corrupción en comparación con otros estados de México



Fuente: (INEGI, 2015^[6]), *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), 2015*, online database www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/encig/2015/.

La Ciudad de México también podría usar los programas educativos para concientizar acerca de responsabilidades específicas en materia de integridad pública, como sucede en el nivel federal con el SAT, que incorporó programas de educación para adultos orientados a reducir la evasión fiscal (Recuadro 5.4). El comité coordinador del SAC-CDMX podría considerar esta buena práctica federal. Esta capacitación podría incluirse en su Plan de Acción y precisar la necesidad de trabajar en conjunto con otras entidades gubernamentales de la Ciudad de México que representan áreas de alto riesgo, incluyendo los programas sociales. Estos programas de capacitación deben ajustarse a las áreas de riesgo específicas (fraude al seguro de desempleo, fraude al seguro de salud, y otros tipos de fraudes a beneficios sociales y transporte público, por mencionar algunos), identificar las funciones y las responsabilidades de los ciudadanos respecto de estas áreas, y proporcionar a los ciudadanos los conocimientos y las competencias necesarios para resistir la corrupción, además de brindarles información sobre el impacto del comportamiento fraudulento en la sociedad en su conjunto.

Recuadro 5.4. El papel del SAT en la enseñanza fiscal en la educación superior

En respuesta a los altos niveles de evasión fiscal, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) de México se dedica activamente a educar a los ciudadanos respecto de sus deberes y obligaciones en cuanto a pago de impuestos. Uno de estos programas consiste en la impartición de cursos sobre materias tributarias en las universidades.

La formación y participación de futuros profesionales de las finanzas y contabilidad les proporcionará las herramientas necesarias para interactuar con la administración fiscal en el transcurso de su carrera. Esta es la base de la estrategia educativa del SAT, puesta en marcha en 2004; una estrategia de ganar-ganar para formar profesionales fiscales receptivos e informados que puedan desempeñar un papel clave en la mejora de la conciencia fiscal y su cumplimiento.

Para esta iniciativa se firmó un “acuerdo de colaboración” entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Educación Pública. El acuerdo consiste en coordinar temas de educación cívica mediante programas de educación fiscal para el público, como la promoción de programas que fortalezcan una cultura de participación cívica en el sistema educativo nacional.

Gracias a esta colaboración se elaboró un plan de estudios aplicable a cursos universitarios de todos los niveles. Se diseñó como un enfoque al desarrollo de competencia profesional y aspira a capacitar a los profesionales para que sean éticamente responsables y se comprometan socialmente con su carrera.

El SAT también colaboró con el Instituto Mexicano de Contadores Públicos para elaborar la Guía de Formación e Información Tributaria en el plan de estudios. El contenido se divide en unidades, cada una de las cuales tiene un objetivo de aprendizaje específico; proporciona también actividades didácticas, sugerencias para la enseñanza y un glosario de términos fiscales de uso frecuente.

El piloto del curso se realizó en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Una vez que el comité técnico de la UNAM revisó la Guía de Formación e Información Tributaria para asegurarse de que los contenidos se apegaban a su programa de estudios, la asignatura se agregó al programa del último semestre de la licenciatura.

En cuanto la UNAM incluyó la materia en su plan de estudios, las 68 oficinas regionales del SAT comenzaron a difundir la estrategia curricular fiscal por todo el país, suscribiendo acuerdos de apoyo y colaboración entre el propio SAT e instituciones educativas de varias regiones. Entre las instituciones educativas públicas y privadas que ahora imparten el curso se encuentran el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey; el Instituto Mexicano de Contadores Públicos A.C., de Acapulco, la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (UPAEP), la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) y la Universidad del Valle de México. La alianza con el programa internacional EUROsociAL de la Unión Europea ha sustentado estos proyectos en México.

Originalmente, la materia se diseñó para enseñarse en formato presencial, pero ahora es posible estudiarla a distancia. Aunque en un principio se pensó para estudiantes de las áreas de contaduría y administración, ahora está disponible para todos los estudiantes universitarios sin que se requiera conocimiento fiscal previo.

El Programa Nacional de Educación Fiscal involucra a dos grupos de funcionarios públicos que trabajan en conjunto: 68 funcionarios del SAT y 68 funcionarios de la SEP. Los primeros son responsables de supervisar el diseño y operación del proyecto nacional, así como de celebrar acuerdos con universidades para incluir la asignatura en sus programas de estudio. La tarea de los funcionarios de la SEP es enseñar la materia en las diversas universidades e instituciones educativas. Todo el personal está sujeto a un proceso de evaluación permanente, así como a cursos de capacitación para que los profesores se mantengan al corriente de las modificaciones de las regulaciones fiscales.

Fuente: (OCDE, 2015_[15]), "México: Educación Fiscal en la Enseñanza Superior", in *Fomentando la cultura tributaria, el cumplimiento fiscal y la ciudadanía: Guía sobre educación tributaria en el mundo*, OECD Publishing, Paris.

La Ciudad de México necesita asegurarse de que estos programas de capacitación no se transformen en un ejercicio automático de verificación al adoptar un enfoque interactivo en el que los ejemplos tengan un impacto en el comportamiento de integridad de los ciudadanos y en la cultura anticorrupción. La Ciudad de México podría aplicar encuestas para supervisar y evaluar el resultado de esta capacitación.

5.2.4. La Ciudad de México podría influir en sus ciudadanos y en las empresas del sector privado para conducirse con integridad en sus interacciones con entidades públicas con iniciativas basadas en las ciencias del comportamiento.

La percepción de la conducta es un enfoque a la formulación de políticas que incorpora la experimentación en el desarrollo de normas y regulaciones. Reconoce que los individuos no se comportan como sugerirían las teorías de elección racional y que las entidades públicas intentan generar políticas e intervenciones basadas en evidencias y con una comprensión más realista y comprobada del entendimiento del comportamiento humano (OCDE, 2017_[12]). Por ejemplo, algunas investigaciones de las ciencias de la conducta indican que factores como demostrar que la mayoría de las personas efectúa una acción deseada, y usar el poder de las redes, facilitar la acción colectiva al proporcionar apoyo mutuo y fomentar interacciones entre una persona y otra, influyen en el comportamiento individual. Esta comprensión del "comportamiento humano real" podría ser útil para que la Ciudad de México influya en las decisiones éticas de sus ciudadanos y de empresas del sector privado en su interacción con sus diversas entidades gubernamentales.

Además de las posibles iniciativas recomendadas para focalizarse en los funcionarios públicos, el Comité de Participación Ciudadana del SLAC-CDMX podría también emprender medidas para poner a prueba y examinar formas innovadoras de informar en la sociedad. Podría informarse a los ciudadanos de las decisiones en materia de integridad tomadas en el plan de acción de la Ciudad de México presentado para aprobación del Comité Coordinador y solicitar a la Contraloría General que supervise su implementación a las secretarías correspondientes. Hay ejemplos de este tipo de iniciativas en otros países, las cuales abarcan, entre otros, los siguientes aspectos:

- *Incluir mensajes normativos en cartas enviadas a evasores fiscales:* hay experimentos que demuestran que las personas acusan la influencia de lo que hacen otras personas en su entorno. El BIT de Reino Unido realizó una serie de ensayos de control aleatorio para determinar el impacto de incluir mensajes de normatividad social en las cartas dirigidas a evasores fiscales. Los ensayos mostraron que la frase "Nueve de cada 10 personas pagan sus impuestos a tiempo,

usted es una de las pocas personas que no ha realizado su pago” incrementó los índices de pago a 40.7% (Behavioural Insights Team, 2012^[16]).

- *Incorporar “recordatorios morales” en procesos clave de reporte:* al igual que los recordatorios morales para sustentar la toma de decisiones éticas, los recordatorios morales —como requerir un recuadro para la firma al principio de una declaración fiscal de posesión de un bien raíz o un automóvil, los impuestos por cuartos de hotel y prestación de bienes y servicios, o impuestos por la adquisición de bienes raíces— ayudan a promover mayor vigilancia para evitar errores o reportes falsos desde el principio. En Estados Unidos, los proveedores federales inscritos en las listas de proveedores federales están obligados a pagar el cargo de financiamiento industrial, que se calcula a partir de una fracción del total de las ventas realizadas. Para incrementar el cumplimiento de la autodeclaración, la Administración de Servicios Gubernamentales (GSA) puso a prueba un recuadro para la firma electrónica al inicio de su portal de declaraciones. Como resultado de la prueba, la mediana de ventas autodeclaradas por vendedores que firmaron al principio del formulario fue USD 445 más alta en los proveedores que firmaron. Esto se tradujo en USD 1.59 millones adicionales en flujos financieros internacionales pagados al gobierno en un solo trimestre (Social and Behavioral Sciences Team, s.f.^[17]).

Las áreas delicadas en las que pueden ser más necesarias intervenciones de este tipo tendría que identificarlas la Contraloría General, la cual debe proporcionar esta información al Comité de Participación Ciudadana del SAC-CDMX. El Comité determinará los mecanismos adecuados que aseguren la participación ciudadana en iniciativas preventivas en torno a la integridad, así como propondrán al Comité Coordinador las políticas idóneas para las secretarías correspondientes (es decir, la de Finanzas y la de Desarrollo Social). En fecha posterior podrían efectuarse diversos experimentos piloto que establezcan la viabilidad de escalar y expandir estas intervenciones. Para tener éxito, estos proyectos piloto tienen que basarse en una clara definición del resultado. Más adelante se requerirá la comprensión completa del contexto en el que se efectúa la intervención. También debe diseñarse a la medida de las conductas específicas que es necesario modificar, y adaptarse con base en los resultados obtenidos de la aplicación de los proyectos piloto, como hizo por ejemplo el Behavioral Insight Team de Reino Unido (Recuadro 5.5).

Recuadro 5.5. Buenas prácticas del Behavioral Insight Team del Reino Unido

El Behavioral Insight Team (BIT) elaboró una metodología que se sustenta en la experiencia de diseñar estrategias para el gobierno del Reino Unido, una comprensión profunda de la bibliografía sobre el comportamiento y la rigurosa aplicación de herramientas para analizar “qué funciona”.

El sistema EAST, que alienta a los formuladores de políticas a aplicar intervenciones conductuales que sean fáciles, atractivas, sociales y oportunas, es el punto central de esta metodología, pero no puede aplicarse de forma aislada, sin una comprensión total de la naturaleza y el contexto del problema.

El BIT ideó un mecanismo más matizado para generar proyectos, con cuatro etapas principales:

1. **Definir el resultado:** identificar de forma precisa en qué comportamiento debe influirse. Considerar cómo medir esto de forma confiable y eficiente. Establecer qué alcance debe tener este cambio para que el proyecto valga la pena, y en qué tiempo.
2. **Comprender el contexto:** analizar las situaciones y las personas involucradas en ese comportamiento, y comprender el contexto desde su perspectiva. Utilizar esta oportunidad para adquirir nuevas perspectivas y diseñar una intervención práctica y sensible.
3. **Formular la intervención:** utilizar el sistema EAST para generar sus propias percepciones de la conducta. Es muy posible que esto tenga que ser un proceso interactivo que retome los dos pasos anteriores.
4. **Probar, aprender y adaptar:** poner la intervención en práctica para medir sus efectos de forma realista. En la medida de lo posible, el BIT intenta hacer revisiones aleatorias controladas para evaluar sus intervenciones; esto implica un grupo de control para ayudar a evaluar lo que habría pasado en caso de no haberse abordado el problema.

Fuente: (Behavioural Insights Team, 2012^[16]), “Applying behavioural insights to reduce fraud, error and debt”, www.behaviouralinsights.co.uk/wp-content/uploads/2015/07/BIT_FraudErrorDebt_accessible.pdf, (consultado el 3 de octubre de 2016).

5.3. Educar a la nueva generación para que adopte una actitud anticorrupción

La sección previa se centró en las diversas herramientas que la Ciudad de México tiene a su alcance para inculcar una cultura de integridad en la sociedad, y esta sección se enfoca en inspirar una cultura de integridad en la población infantil y juvenil. Los adolescentes atraviesan un desarrollo cognitivo significativo entre los 10 y los 12 años de edad, cuando desarrollan por completo un respeto por las reglas y el concepto de “justicia”. También comienzan a experimentar emociones intensas, como vergüenza, orgullo, culpa y remordimiento, que influyen en su forma de pensar y actuar (Macera, 2014^[18]). Incorporar en una generación la conciencia de los efectos negativos de la corrupción desde temprana edad puede ayudar a las generaciones futuras a crear una sociedad con valores de integridad en la que la corrupción se identifique con claridad como comportamiento negativo. La educación sobre integridad puede integrarse al plan de

estudios de la educación primaria y secundaria para proporcionar a niños y jóvenes las competencias y los conocimientos requeridos para enfrentar los retos de la sociedad. De hecho, educar a los jóvenes a adoptar una actitud anticorrupción es en el largo plazo un enfoque más eficiente en términos de costo que las sanciones y el monitoreo (Hauk and Saez-Marti, 2002_[19]). Las campañas educativas funcionan si la inversión gubernamental en educación es lo bastante alta durante el periodo de la campaña y si duran lo suficiente. Ambas condiciones parecen haber sido esenciales en la exitosa iniciativa de Hong Kong (véase el Recuadro 5.3).

5.3.1. El Comité Coordinador del SAC-CDMX podría incluir en su Plan de Acción una recomendación para que se elaboren contenidos y herramientas didácticos sobre educación ética.

Requerir que se incorpore la educación en integridad en el Plan de Acción del SAC-CDMX es una manera de incluir la enseñanza de integridad y anticorrupción en el plan de estudios de las escuelas primarias, secundarias y de educación media superior de la Ciudad de México. La Ciudad podría considerar hacer de la educación en integridad un componente de la estrategia local anticorrupción, lo cual coadyuvaría a su implementación en los planes de estudio (Recuadro 5.6).

Recuadro 5.6. Cambiar la actitud hacia la corrupción mediante la educación en Lituania

El Artículo 10 de la Ley para la Prevención de la Corrupción de Lituania estipula la inclusión de la anticorrupción en el plan de estudios de las escuelas de educación general. En consecuencia, como parte del Programa Nacional Anticorrupción de Lituania de 2002, la educación en anticorrupción se identificó como prioridad. Específicamente, el programa se comprometió a “promover por varios medios la intolerancia a la manifestación de la corrupción”. Se estableció una cooperación estrecha entre organizaciones no gubernamentales y medios para incorporar programas anticorrupción en el sistema educativo. La estrategia de largo plazo para incorporar la materia anticorrupción en el sistema escolar fue “desarrollar la intolerancia pública hacia la corrupción y promover una nueva mentalidad nacional que influya en todas las áreas de la vida lituana”. El trabajo conjunto del Centro de Didáctica Moderna (MDC), centro de excelencia en planes de estudio y métodos de enseñanza, y un grupo selecto de profesores, la entidad anticorrupción (el Servicio Especial de Investigación, STT) integró conceptos sobre anticorrupción a las materias básicas, como historia, educación cívica y ética. El proyecto también recibió apoyo del Ministerio de Educación y Ciencia y del Ministerio de Relaciones Exteriores de Lituania, así como de Transparencia Internacional-Lituania, el Fondo para la Sociedad Abierta-Lituania y la Embajada Real Danesa.

El grupo de trabajo laboró en tres retos básicos: (1) encontrar el equilibrio entre dar conferencias sobre corrupción e involucrar a los estudiantes en diálogos y proyectos significativos que hicieran el aprendizaje más aplicable a la vida diaria; (2) abordar el problema de la frustración y cinismo que podría presentarse entre los estudiantes durante el aprendizaje sobre anticorrupción a la vez que lo experimentan como norma social, y (3) involucrar a los estudiantes de tal forma que se sintiesen facultados para ver la corrupción como algo sobre lo que pudieran tener un impacto positivo.

Entre 2002 y 2008, el MDC y el STT colaboraron en diferentes enfoques para la educación anticorrupción. Un equipo de profesores con experiencia en los grados 5 a

12 ayudó a conformar e implementar cada estrategia con base en ensayos. Los profesores provenían de diversas regiones de Lituania y contaban con variados antecedentes disciplinarios para garantizar una muestra representativa. En vez de enfocarse en conceptos muy reducidos sobre anticorrupción, el plan de estudios resultante incorporó conceptos más amplios sobre valores y ética, con temas como justicia, honestidad e impacto comunitario. El eje central de dicho plan consistió en que los estudiantes aprendieran por qué los actos de corrupción son incorrectos y cómo podía aplicarse un comportamiento ético a la vida diaria para abordar estos dilemas.

En un inicio el plan de estudios se puso en marcha en unas cuantas escuelas, pero se ha ampliado, si bien aún es una parte opcional del plan. Este ha trascendido la enseñanza en el aula para involucrar a los estudiantes con organizaciones no gubernamentales locales anticorrupción y con gobiernos municipales para que apliquen los conocimientos adquiridos de forma tangible. Por ejemplo, en una ciudad de Lituania, el asesor anticorrupción local dio a conocer a los estudiantes las áreas en riesgo de corrupción en la administración local y los planes del municipio para superarlos. Más adelante, los estudiantes participaron en la inspección de las bitácoras de los empleados, como lo haría un funcionario gubernamental, con el fin de detectar irregularidades y posibles áreas de abuso de recursos públicos, por ejemplo, vehículos gubernamentales y tarjetas para gasolina.

En una encuesta sobre las metas del sistema anticorrupción, una ONG dedicada a la promoción de actividades cívicas, el Instituto de la Sociedad Civil, observó que los estudiantes lituanos de educación media superior estaban más dispuestos a organizar actividades relacionadas con los problemas que enfrenta la sociedad. Un estudio del Instituto en 2012 arrojó que, en promedio, 33.6% de los estudiantes estaba dispuesto a promover actividades cívicas, en comparación con 13.6% de los adultos. Estos resultados son prometedores, pues la mejora en la disposición de los jóvenes a participar en la sociedad demuestra una tendencia positiva hacia el cambio de comportamiento.

Fuentes: (Modern Didactics Centre, 2004^[20]), “Integrated Programme of Anti-Corruption Education for a School of General Education”; (Gainer, 2015^[21]), “Shaping Values for a New Generation: Anti-Corruption Education in Lithuania, 2002–2006”.

Algunos aspectos de la cultura cívica se abordan en el plan de estudios normal de la Ciudad de México. La asignatura estatal en secundaria se enfoca en historia, geografía, patrimonio cultural, educación ambiental para la sustentabilidad, estrategias para ayudar a los estudiantes a enfrentar problemas y situaciones de riesgo, además de lengua y cultura indígenas. En el componente curricular que se enfoca en estrategias de enseñanza para ayudar a los estudiantes a enfrentar problemas y situaciones de riesgo, las escuelas incluyen asignaturas como ciudadanía democrática. En el contexto de la cultura de la legalidad, se enseñar a los estudiantes a ejercer sus derechos, respetar a los demás, cumplir con sus responsabilidades, desarrollar pensamiento crítico y participar activamente en los temas de interés común, además de establecer formas de vivir en un ambiente equitativo e incluyente.

La estructura actual del plan de estudios en vigor en la Ciudad de México cambiará con la aplicación de la reforma educativa adoptada en el nivel federal, la cual dará más autonomía a los estados para establecer los contenidos de sus planes de estudio. En este nuevo contexto, la Ciudad de México podría tomar medidas para incluir la integridad y la

anticorrupción en el futuro plan de estudios de educación primaria y secundaria, y así asegurar su relevancia como herramienta clave en el combate a la corrupción.

Desde 2013, se aplicó un programa piloto llamado Proyecto a Favor de la Convivencia Escolar (PACE) en todo el territorio nacional, incluyendo la Ciudad de México, y ahora se amplió al convertirse en el Programa Nacional de Convivencia Escolar (PNCE) (Secretaría de Educación Pública, 2014^[22]). El PNCE se orienta a cultivar derechos y valores para desarrollar una cultura cívica basada en el respeto a la diversidad y que promueva la convivencia social de una forma sana y armoniosa, tanto dentro de las escuelas como en la sociedad en general (Secretaría de Educación Pública, 2017^[23]). Los componentes fundamentales del PNCE se orientan a fomentar habilidades sociales y emocionales; fortalecer la autoestima; manejo asertivo de emociones; aprecio por la diversidad; respeto a las reglas; toma de acuerdos y decisiones; resolución pacífica de conflictos, y ejercicio de valores para la convivencia (OCDE, 2017^[2]). En este marco de ejes formativos, la Secretaría de Educación Pública elaboró seis bloques de aprendizaje, que se enlistan a continuación:

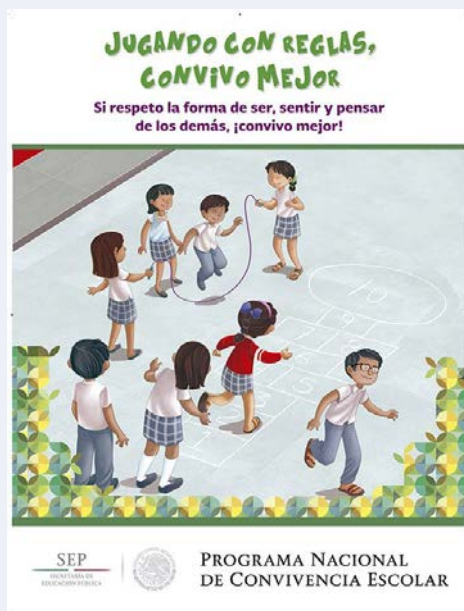
- Me conozco y me quiero como soy
- Reconozco y manejo mis emociones
- Convivo con los demás y los respeto
- Las reglas de vivir juntos y en armonía con la sociedad
- Manejo y resolución de conflictos
- Todas las familias son importantes

En cada tema o bloque hay una serie de actividades y preguntas de reflexión cuyo propósito principal es proporcionar a los niños las habilidades para vivir en comunidad de manera pacífica. Un tema de este programa contiene actividades para involucrar a los estudiantes en un análisis crítico de la función de las reglas en la sociedad e identificar soluciones a los problemas que observan en el aula o la escuela (en el Recuadro 5.7 se presenta un resumen de los materiales y actividades para los estudiantes de tercero y sexto años). Más aún, este bloque pretende enseñar a los jóvenes a participar en debates constructivos cuando estén en desacuerdo con las reglas.

En el PNCE hay formación para los profesores cuyo objetivo es proporcionarles las habilidades para transmitir con eficacia el plan de estudios en el aula, además de materiales de apoyo para que los padres de familia refuercen en casa lo aprendido en la escuela. Estos materiales, como carteles, videos breves, libros de actividades y auxiliares educativos para estudiantes, padres y maestros, están disponibles en Internet. La Ciudad de México podría utilizar los videos gratuitos disponibles en el sitio web *kambes.com*, creado por una organización mexicana sin fines de lucro y que contiene más de 900 videos dirigidos a diversas audiencias a partir de los seis años de edad. De acuerdo con los interesantes resultados de este programa, la Ciudad de México podría solicitar a la SEP los fondos para su implementación generalizada.

Recuadro 5.7. Componente Básico 4 del PNCE

Gráfica 5.3. Cartel escolar para el Componente Básico 4 (reglas para convivir en armonía en la sociedad)



Fuente: Sitio web del Gobierno de México (2016), www.gob.mx/escuelalibredeacoso/descargables/1111/i.

Actividades para estudiantes de tercer grado con referencia a las reglas para convivir en armonía en la sociedad:

Resultado de aprendizaje	Actividad
<p>Lección 1. Un mundo donde no se siguen las reglas</p> <p>El alumno reconocerá la función de las reglas y cómo fomentan la coexistencia.</p>	<p>Los alumnos imaginan un juego en el que no hay reglas y hablan en grupo de lo que sucedería.</p>
<p>Lección 2. Investiguemos juntos para vivir en paz</p> <p>El alumno identificará algunos problemas de convivencia en la escuela para proponer alternativas que contribuyan a resolverlos.</p>	<p>Los alumnos identifican problemas en la escuela e intercambian soluciones.</p>
<p>Lección 3. ¡Mi voz cuenta y también la de los demás!</p> <p>El alumno comprenderá que escuchar las opiniones de sus compañeros y cumplir con las reglas mejora la convivencia en la escuela.</p>	<p>Los alumnos identifican problemas que observan en su escuela.</p>
<p>Lección 4. Actuando juntos</p> <p>El alumno propondrá acciones que les permitan conocer y respetar las reglas para mejorar la convivencia en la escuela.</p>	<p>Los alumnos organizan y participan en una asamblea escolar para identificar en conjunto las soluciones a estos problemas.</p>

Fuente: (OCDE, 2017^[12]), *Estudio de la OCDE sobre integridad en México*, OECD Publishing, París, p. 110.

Con base en los resultados positivos de las iniciativas del gobierno federal para incorporar poco a poco la educación para la integridad en su estrategia de integridad, la Contraloría General podría recomendar al Comité Coordinador del SAC-CDMX la firma de un acuerdo de cooperación entre la Secretaría de Educación de la Ciudad de México y la Secretaría de Educación Pública (SEP) para elaborar contenidos y herramientas didácticas de educación ética que sirvan para la estrategia futura de educación sobre integridad.

Si bien las diversas iniciativas federales que forman parte del actual plan de estudios contienen referencias a la influencia negativa de la corrupción, no se centran en desarrollar conocimientos, competencias, valores y actitudes en materia de integridad para tener una sociedad armoniosa, pues no se consideraba un componente básico para la estrategia federal de integridad pública. Actividades como las del bloque de aprendizaje para dotar a los estudiantes de los conocimientos y competencias requeridas para identificar y resolver de manera constructiva los problemas de su comunidad son competencias básicas que pueden plasmarse en una participación ciudadana activa al convertirse en adultos (OCDE, 2017^[2]). Por consiguiente, es necesario que la Ciudad de México considere dotar a los niños de competencias para pensar en los problemas y desarrollar soluciones en conjunto. Esto puede conducir a una futura participación interesada en resolver problemas sociales complejos, entre ellos el de la corrupción.

La mayoría de las iniciativas que forman parte del plan de estudios se enfoca a prevenir la violencia en el sistema escolar y en la sociedad, y no en prevenir la corrupción, pero están creando un ambiente en el cual puede hablarse abiertamente de los temas de integridad y anticorrupción. Al trabajar hacia un entorno de aprendizaje incluyente y pacífico, donde el respeto y la equidad sean la norma, será más probable que los jóvenes internalicen los valores de integridad.

Para reducir la tolerancia a la corrupción, la OCDE recomendó asegurarse de que el programa PNCE incluya clases y actividades específicas sobre integridad y anticorrupción; asimismo, que el plan de estudios y los manuales de enseñanza o libros del alumno en el nivel de educación básica se refieran a la corrupción como un problema que es necesario resolver. En educación secundaria, es necesario que entre las actividades concretas del programa PNCE se incluyan algunas que propicien que los estudiantes participen en discusiones y debates, y comprendan el impacto negativo de la corrupción y las violaciones a la integridad sobre una sociedad armoniosa. La Ciudad de México podría considerar las buenas prácticas internacionales, la experiencia y enseñanzas obtenidas y las actividades realizadas satisfactoriamente para desarrollar conocimientos, habilidades, actitudes y valores dirigidos a resistirse a la corrupción. Este programa educativo puede contribuir a que los jóvenes de la Ciudad de México identifiquen la conducta ética y asuman su responsabilidad hacia ella, entiendan cómo resolver dilemas éticos e incorporen la integridad a sus actividades cotidianas. Algunos aspectos más que la Ciudad tendría que tomar en cuenta son, entre otros, incluir elementos de actividades extracurriculares de ejemplos sobre el impacto negativo de hacer trampa, hacer mal uso de las instalaciones de la escuela y robar, con el fin de ayudar a los estudiantes a pensar en el impacto de las violaciones a la integridad. El programa educativo debe incluir actividades que inviten a los estudiantes a aplicar sus conocimientos en sus actividades en el aula (véanse los recuadros 5.8 y 5.9).

Recuadro 5.8. Programa Modelo de Ética Estudiantil en las escuelas públicas del Condado de Miami-Dade

En Estados Unidos, donde la impartición de educación es responsabilidad de los estados, el estado de Florida reguló un requisito para toda la entidad de impartir a los estudiantes educación del carácter (por ejemplo, educación en valores).

Creada en 1996, se asignaron a la Comisión de Miami-Dade cuatro responsabilidades clave, una de las cuales fue la educación y divulgación comunitaria. La Comisión diseñó, puso en práctica y financió el Curso Modelo de Ética. Con apoyo de los directores, los profesores y el distrito escolar, el programa se aplicó en tres escuelas secundarias públicas en el año escolar 2001-2002. Las escuelas del distrito de Miami-Dade tienen la opción de usar el programa como su plan de estudios de educación del carácter.

Los principales objetivos del programa son enseñar a los estudiantes:

- El proceso de resolución de problemas de ética
- Elementos del pensamiento crítico y analítico, y cómo aplicarlos en la vida diaria
- El arte de la negociación, mediación, solución de conflictos y desarrollo de capacidad de consenso (mediante audiencias públicas simuladas)
- Ayudar a los alumnos a reconocer y aplicar diferentes enfoques a la toma ética de decisiones

El programa consiste en ocho módulos, que se imparten durante ocho meses y se integran en las clases de ciencias sociales o gobierno dos veces al mes; es decir, los estudiantes reciben cuatro horas al mes de enseñanza, por un total de 32 horas.

El programa lo administran los especialistas de Divulgación y Formación de la Comisión de Ética, donde los capacitadores se encargan de preparar el plan (por ejemplo, conferencias, estudios de caso) del programa. El curso se divide en dos componentes, uno de lectura y un estudio de caso con juegos de rol. El curso comienza con conferencias sobre diversos temas, como solución de problemas, toma de decisiones y las principales teorías sobre ética. La segunda mitad consta de estudios de casos conocidos como juicios éticos simulados, en los que se selecciona al azar a los estudiantes para que adopten diferentes roles (por ejemplo, el del acusado, el abogado de la defensa o el fiscal) y debatan estudios de caso en materia de ética.

En cada programa se elige al azar a cinco estudiantes como miembros de la Comisión de Ética para todo el módulo. Además, se escoge al azar a otros estudiantes para participar en los estudios de casos, que implican juegos de rol (audiencia pública ante la Comisión de Ética), una discusión/debate y una decisión emitida por la Comisión de Ética.

Fuente: (Federal Bureau of Anti-corruption, 2013^[24]), “Anti-corruption training for students of 14-18 Years”, Presentación a la 4th UNCAC Working Group, agosto 26 a 28.

Otra actividad que podría incluirse en la futura iniciativa educativa para la juventud en la Ciudad de México es invitarlos a incorporarse al Comité de Participación Ciudadana

local. Esto sería posible al presentar en el plan de acción del SAC-CDMX medidas para crear un subcomité para la juventud, como propuso la OCDE en el ámbito federal (OCDE, 2017^[2]). La Ciudad de México podría involucrar a los jóvenes en la elaboración de políticas y cerciorarse de que las actividades del SAC-CDMX armonicen para así atender las principales áreas problemáticas. Conforme a la estrategia propuesta en el ámbito federal para garantizar la participación de los jóvenes en estos comités, la Ciudad de México podría abrir la participación a cualquier estudiante de secundaria interesado. El liderazgo y la selección de los participantes se podría realizar mediante un concurso en el que se invite a los interesados a presentar un ensayo, cartel o presentación audiovisual sobre un tema específico relacionado con la integridad y la anticorrupción, por ejemplo. Los integrantes del comité se seleccionarían entre los cinco mejores trabajos votados por los miembros del comité de jóvenes y por los integrantes del Comité de Participación Ciudadana.

5.3.2. La Ciudad de México podría incrementar los recursos para que las actividades y programas extracurriculares incluyan contenido que abarque de manera explícita la integridad y la anticorrupción.

La Ciudad de México instauró varias actividades extracurriculares centradas en desarrollar conocimientos y actitudes entre los niños y los jóvenes para afrontar diversos retos en su vida y recibir una mejor educación para la vida. Las iniciativas provinieron de la Secretaría de Educación, la Contraloría General y la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México con el fin de explicar a niños y jóvenes qué es la corrupción y cómo combatirla. Todos los materiales para estos programas se dan a conocer en el portal anticorrupción operado por la Contraloría General.

Desde 2013, la Contraloría General puso en marcha varias iniciativas para concientizar y promover la educación cívica en temas de integridad pública. Algunas de ellas son el programa Anticorrupción para Peques, Creciendo sin corrupción y el Programa ChiquiContraloría.

El primer programa se creó para desarrollar un portal al que los niños pudieran acceder y encontrar en él caricaturas, juegos e información básica sobre corrupción y conductas indebidas (como el acoso escolar) que afectan su vida, así como información sobre sus derechos y obligaciones. El portal contiene también información sobre seguridad pública y administración de justicia.

La iniciativa Creciendo sin corrupción se creó para explicar qué es la corrupción, cómo evitarla, las sanciones aplicables según el tipo de corrupción, qué entidades de la ciudad combaten la corrupción, y el papel de la Contraloría General y sus funcionarios. Esta iniciativa proporciona también ejemplos de actos de corrupción y las medidas adecuadas para evitar la reincidencia.

La ChiquiContraloría también busca fomentar la participación social positiva de niños en la promoción de una cultura cívica en la Ciudad mediante actividades recreativas que se centren en el respeto al Estado de derecho y los valores para una mejor convivencia en la sociedad. Se dirige a acercar a los niños a los conceptos de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción. Sin embargo, tal como está estructurado no orienta a los niños a analizar su conducta y su entorno para desarrollar su pensamiento crítico, aprender de las experiencias y desarrollar soluciones para combatir la corrupción a su alrededor.

Las actividades relacionadas con cada programa mencionado están disponibles en el portal anticorrupción www.anticorrupcion.df.gob.mx, gestionado por la Contraloría General.

La Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México tiene un programa para niños en su portal, Procura Peques, con entretenidos videos y otras actividades para darles a conocer el trabajo que realiza esta dependencia y que aprendan sobre otros temas relacionados con la aplicación de las leyes, como el relacionado con la protección de sus derechos.

Además de estas iniciativas y para llegar a un mayor número de niños, la Contraloría General firmó un acuerdo de cooperación con la Secretaría de Educación de la Ciudad de México para organizar el primer circuito de SaludArte, Guardianes de los Valores. ¡Formando Chiquicontralores! Esta actividad consiste en diversos módulos de actividades lúdicas organizadas con el fin de inculcar en los niños los valores de la amistad, solidaridad, honestidad, justicia, respeto e igualdad. La iniciativa arrancó el 26 de noviembre de 2016, en el Estadio Jesús Martínez *Palillo*, y abarcó a una población de 3 000 estudiantes de escuela primaria registrados en el Programa de Servicios SaludArte. Para dar continuidad a estas actividades, la Contraloría General elabora un plan de formación para la iniciativa Chiquicontraloría, con el propósito de que los niños apliquen los conocimientos adquiridos mediante la supervisión y el monitoreo de acciones en su entorno inmediato.

La Secretaría de Educación de la Ciudad de México emprendió el programa SaludArte, inicialmente como una estrategia para combatir la obesidad en los niños que habitan las comunidades más vulnerables. Se convirtió en una amplia iniciativa estratégica para el desarrollo de los niños, como se detalla en el Recuadro 5.9, como resultado de los retos observados en la comunidad de la población objetivo de 18 000 niños. Los talleres se centraron en siete valores, más que en reglas, para ofrecer a los niños herramientas con las cuales afronten valores en conflicto y tomen decisiones independientes después de identificar soluciones para resolver problemas en sus comunidades, salones de clase y escuelas.

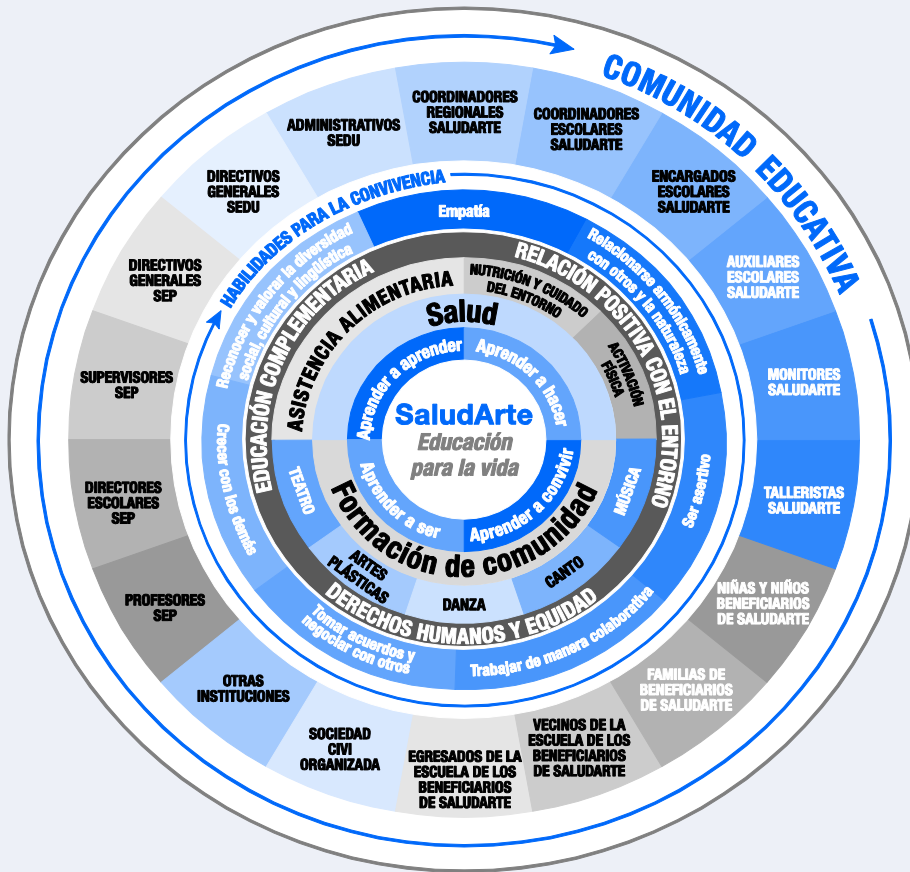
La supervisión de los resultados de este programa revela cambios positivos desde su puesta en marcha, en términos de conducta de los niños, en sus padres y sus hogares. Esto podría ampliarse a más estudiantes que asisten a escuelas públicas en otras delegaciones, como las ya identificadas. De hecho, la Ciudad de México podría poner en práctica una experiencia semejante en delegaciones en las que hay una alta percepción de corrupción.

Recuadro 5.9. Programa SaludArte: iniciativa para educar para la vida a los niños de zonas vulnerables de la Ciudad de México

SaludArte se inició en 2013 originalmente como actividad extracurricular para combatir la obesidad y mejorar la salud de niños que habitan en zonas vulnerables de la Ciudad de México. Después evolucionó en una iniciativa para educar a los niños para la vida, como programa de educación complementaria para niños de 110 escuelas de la Ciudad de México. El programa se centra en el desarrollo de competencias emocionales mediante tres aspectos: aumentar la capacidad en escuelas que participan en SaludArte; trabajar con niños en temas de nutrición y expresión artística, y participación con la familia para promover un entorno escolar seguro y pacífico. Todos estos aspectos se desarrollan por medio de actividades lúdicas, como baile, música, artes y yoga.

Este programa ha sido objeto de una supervisión intensiva realizada no solo por parte de la Ciudad de México, sino también por otras instituciones externas. Como resultado, se repensó el componente referido al desarrollo de competencias socioemocionales y se le reorientó para ofrecer a los niños herramientas para ayudarlos a gestionar situaciones diferentes que afrontarán en la vida y en la convivencia con los demás. Desde entonces, el programa comenzó a centrarse en la resolución de conflictos y garantizar un entorno pacífico para los niños. Ahora se revisa la evolución de su bienestar en su entorno inmediato, sus interacciones con los demás y su autoestima. Además, se midió la resiliencia de los pequeños, con el fin de analizar de qué manera enfrentan las diversas situaciones de su vida cotidiana (capacidad para pedir ayuda, para disculparse o para mantener su perseverancia en caso de situaciones frustrantes). El programa se emprendió en 110 escuelas y se extendió a 120 en 2017, para llegar a 41 000 pequeños, y capacitará a facilitadores de las comunidades de los niños.

Gráfica 5.4. Diseño del Programa SaludArte



Fuente: Gaceta Oficial de la Ciudad de México (2017), Reglas de operación del Programa “SaludArte” para el año 2017.

La Secretaría de Educación de la Ciudad de México presentó una segunda iniciativa, “Aprendiendo a Convivir”, en el nivel de educación básica. Busca prevenir y resolver el problema de la violencia en la escuela al estimular a los estudiantes a convertirse en agentes de cambio y participar activamente en el desarrollo de una cultura de paz por medio de actividades educativas. En el último trimestre de 2015 se organizaron algunas actividades educativas, y 109 padres de familia y 116 niños participaron en talleres para promover la convivencia pacífica en las escuelas. La meta es ayudarles a pasar de la falta de tolerancia al compromiso colectivo de respetar las diferencias y crear nuevas maneras de vivir juntos en un entorno pacífico en el que se respeten los derechos humanos. En una actividad de esta iniciativa, 16 autoridades de la Ciudad de México, como el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México (DIF-CDMX), el Instituto para la Juventud (INJUVE-CDMX), el Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México (INMUJERES-CDMX), el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación (COPRED-CDMX) y la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDH-CDMX), visitaron varias escuelas para llegar a un grupo mayor. También se pusieron en marcha actividades similares en secundaria, así como un taller sobre cómo convivir centrado en desarrollar competencias para manejar situaciones difíciles.

Si bien hay un presupuesto para cada una de estas iniciativas dirigidas a concientizar a niños y jóvenes que viven en la Ciudad de México, falta divulgar estos programas. Se recomienda ampliar el alcance, por ejemplo, del programa SaludArte, con el fin de cubrir a una mayor población infantil, no solo en las zonas más vulnerables, sino también en las delegaciones de la Ciudad con un alto nivel de corrupción. Se deben proporcionar los recursos financieros adecuados para ello. La Contraloría General, organismo al que corresponde, según las enmiendas realizadas a la Ley Orgánica para establecer el SLAC de la Ciudad de México, podría proponer al Comité Coordinador incluir este tema en su plan de acción de combate a la corrupción.

5.3.3. La Contraloría General podría recomendar al Comité Coordinador que la Secretaría de Educación diseñe programas de formación para profesores sobre integridad y anticorrupción.

La formación para profesores en conceptos de integridad y anticorrupción es un componente esencial para una reforma curricular exitosa. Las enseñanzas y las actividades para estudiantes desde sus primeros años hasta el principio de la edad adulta son vitales para instaurar iniciativas de integridad o anticorrupción. La formación docente puede dotar a los profesionales experimentados y a los aprendices de los conocimientos, competencias y confianza para contrarrestar los retos sociales contemporáneos, como la corrupción y las amenazas a la integridad (Starkey, 2013_[25]). Un programa eficaz de formación transmite el conocimiento del marco normativo e infunde en los profesores el concepto de obligación moral (Starkey, 2013_[25]).

Al igual que en los niveles federal y estatal, en la Ciudad de México hay ya una formación docente tradicional. La preparación inicial para profesores de preescolar, primaria y secundaria proviene de instituciones de educación superior especializadas en educación docente, las escuelas normales. Los estudiantes que terminan una licenciatura pueden acceder a la formación docente mediante una solicitud ante la Administración Federal de Servicios Educativos del Distrito Federal (AFSEDF) para una de las seis escuelas e institutos públicos para profesores, o una de las 17 escuelas privadas que ofrecen la licenciatura en educación básica (preescolar, primaria y secundaria).

La Contraloría General, como responsable de formular la política general para toda la administración pública de la Ciudad de México (véase el Artículo 34, fracción LI, de la Ley Orgánica de Administración Pública de la Ciudad de México), podría recomendar al Comité Coordinador del SLAC-CDMX que la Secretaría de Educación elabore un curso oficial para profesores de todos los niveles educativos centrado en aumentar la integridad en el servicio público. La Contraloría General podría proponer al Comité Coordinador que se firmen acuerdos entre la Secretaría de Educación de la Ciudad de México y la Escuela de Administración Pública para elaborar —como se recomendó para el nivel federal— un curso de capacitación con módulos que presenten a los profesores los conceptos básicos de corrupción e integridad, así como estrategias para enseñar integridad y anticorrupción en las escuelas (véase el Recuadro 5.10, sobre Lituania).

Puede realizarse un ejercicio similar para elaborar un programa educativo dirigido a profesores en formación. Podría incluir una actualización de la capacitación anterior para conseguir su licencia de educación primaria y secundaria. Este curso de capacitación se centraría en los retos más importantes y las buenas prácticas para difundir con eficacia los módulos, la metodología más receptiva para el proceso de aprendizaje de los estudiantes y maneras innovadoras de estimular en los estudiantes el uso de sus conocimientos para resolver problemas de integridad. Los programas de formación continua para docentes pueden ser de muchos tipos, por ejemplo, cursos tomados durante los programas de formación de docentes y de capacitación profesional, seminarios y materiales informativos con videos preparados por instituciones gubernamentales y/o actores de la sociedad civil. La Ciudad de México podría utilizar los programas de formación de profesores ofrecidos en su programa de formación continua (Modelo de Operación del Programa de Formación Continua para Docentes de Educación Básica), establecido de acuerdo con la Ley del Servicio Profesional Docente.

Recuadro 5.10. Preparar a los docentes para enseñar medidas de anticorrupción en Lituania

Como parte del desarrollo del currículo anticorrupción de Lituania, se identificaron dos objetivos de proyecto para apoyar a los profesores en la integración de contenido anticorrupción en sus planes de clases: 1) preparar un servicio de formación continua para la educación anticorrupción y 2) preparar a un equipo de formadores capaz de consultar y formar a otros docentes.

En febrero de 2004, el equipo del proyecto diseñó un curso de formación para profesores, así como un programa de formación continua. Entre marzo y agosto de 2004 se realizó una serie de talleres y seminarios de capacitación para docentes, que abarcaba los siguientes temas:

- Metodología de pensamiento crítico para la educación anticorrupción
- Fundamentos de la educación de adultos
- Principios de planificación estratégica
- Desarrollo de un programa de formación continua para la educación sobre anticorrupción

Entre septiembre y diciembre de 2004 se elaboró y sometió a una prueba piloto en las

regiones el programa de formación continua. Los resultados de la prueba piloto sirvieron para realizar actualizaciones al programa. El programa de ahí emanado, Oportunidades Anticorrupción para la Escuela Secundaria, es parte de la capacitación permanente ofrecida por el Centro de Didáctica Moderna (MDC), un centro de excelencia para métodos de enseñanza y plan de estudios. El objetivo del programa es brindar a los profesores información sobre la corrupción y educación anticorrupción, y alentarlos a aplicar los elementos de esta educación a la planificación de sus clases y a sus actividades extracurriculares.

Fuente: (Modern Didactics Centre, 2004^[26]), “Education against corruption”.

El programa de educación continua en vigor se compone de tres objetivos: 1) mejorar el servicio profesional docente, 2) fortalecer la escuela y 3) atender las prioridades educativas nacionales, con siete líneas de formación relacionadas (Cuadro 5.1). El tercer objetivo se centra en capacitar al personal docente en temas prioritarios y socialmente relevantes, como la inclusión y los derechos humanos (Secretaría de Educación Pública, 2016^[27]). La formación continua en anticorrupción recomendada podría incluirse en este último objetivo.

Cuadro 5.1. Programa de Formación Continua para Docentes

Objetivos de la estrategia	Líneas de formación
Mejorar el servicio profesional docente	<ul style="list-style-type: none"> • Formación Continua para lograr el perfil profesional requerido. • Desarrollar competencias para el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en el trabajo colaborativo.
Fortalecer la escuela	<ul style="list-style-type: none"> • Formación del personal del servicio de asistencia técnica a la escuela (programa SATE). • Desarrollo de capacidades de liderazgo y gestión escolar. • Desarrollo de competencias para la evaluación interna. • Dominio de los contenidos disciplinares.
Atender las prioridades educativas nacionales	<ul style="list-style-type: none"> • Actualización en el nuevo modelo educativo y en los programas institucionales para la inclusión y la equidad.

Fuente: (Secretaría de Educación Pública, 2016^[27]), “Modelo de Operación del Programa de Formación Continua para docentes de Educación Básica”, Secretaría de Educación Pública.

Propuestas de acción

Se requiere un enfoque para la sociedad en su conjunto en la estrategia de integridad de la Ciudad de México, para así cambiar con eficacia la conducta de instituciones y personas hacia la corrupción y garantizar la eficacia de las acciones emprendidas para reducir la corrupción en su sector público. Podrían considerarse las siguientes medidas:

Inculcar en la sociedad un sentido compartido de responsabilidad por la integridad

- La Ciudad de México debería fomentar un sentido de corresponsabilidad por la integridad entre los ciudadanos y el sector privado mediante campañas públicas de concientización, que busquen su participación activa para reducir la tolerancia a la corrupción y hacer cumplir las nuevas normas de conducta adoptadas por sus funcionarios públicos y organizaciones.
- La experiencia de la Ciudad de México en el trabajo con organizaciones de la sociedad civil puede ser una ventaja para incluir el enfoque de la sociedad en su conjunto como parte del Sistema Anticorrupción local. Reconocer su papel vital puede ayudar a inculcar una cultura de integridad y lucha contra la corrupción.
- Al diseñar su estrategia anticorrupción, el Sistema Anticorrupción local podría incluir campañas de concientización y programas de formación públicos para ciudadanos. Debe tenerse el cuidado de no enviar una señal demasiado extrema, sino de generar más bien una participación que se refleje en acciones.
- Las campañas públicas podrían complementarse con programas de capacitación para los ciudadanos, enfocados en las áreas clave susceptibles de casos de fraude o corrupción. Los futuros Comité Coordinador y de Participación Ciudadana del SAC-CDMX podrían recomendar que la Contraloría, en coordinación con la Escuela de Administración Pública, desarrolle un programa de capacitación que se centre en el impacto que la corrupción y las violaciones de las normas pueden tener en la sociedad y en su papel en la preservación y mejora de la integridad pública.
- La Ciudad de México podría influir en sus ciudadanos y en las empresas del sector privado para conducirse con integridad en sus interacciones con entidades públicas con iniciativas basadas en las ciencias del comportamiento, que incluyen mensajes morales enviados a los contribuyentes, recordatorios morales para informar la toma de decisiones éticas al principio de las transacciones con el gobierno, etc. Las áreas sensibles donde la intervención es más necesaria podrían ser identificadas por la Contraloría y presentadas al Comité del SAC-CDMX.

Educar a la nueva generación para que adopte una actitud anticorrupción

- Dado que la reforma del sistema educativo propuesta dará a los estados más autonomía sobre el contenido del plan de estudios básico y secundario, el Comité Coordinador del SAC-CDMX podría incluir en su Plan de Acción una recomendación para que la Secretaría de Educación de la Ciudad de México elabore contenidos y herramientas didácticos sobre educación ética, como componente de la nueva estrategia de integridad pública.

- La Ciudad de México podría considerar los resultados positivos de iniciativas federales, como el Programa Nacional de Convivencia Escolar (PNCE), para incorporar gradualmente la educación para la integridad en el futuro plan de estudios. También podría considerar incluir herramientas didácticas, como videos disponibles de manera gratuita en el sitio web de una organización sin fines de lucro que produce un número importante de videos dirigidos a diversas audiencias a partir de los seis años de edad. Esto se añadiría a los materiales y recursos ya utilizados por este programa.
- La Contraloría General podría recomendar al Comité Coordinador la firma de un acuerdo de cooperación entre la Secretaría de Educación de la Ciudad de México y la SEP para elaborar el contenido y herramientas didácticos de educación ética que servirían en la estrategia del SAC-CDMX.
- La Ciudad de México podría considerar también las buenas prácticas, las enseñanzas obtenidas y las actividades realizadas de manera satisfactoria para desarrollar competencias, habilidades, actitudes y valores dirigidos a resistirse a la corrupción. Podría enseñarse a los niños y jóvenes a identificar la presencia tanto de la integridad como de la corrupción, a asumir su responsabilidad respecto de la integridad y entender cómo resolver problemas éticos.
- La Ciudad de México podría incrementar los recursos para que las actividades y programas extracurriculares actuales incluyan contenido que aborde de manera explícita la integridad y la anticorrupción, y considerar el éxito de la iniciativa recientemente presentada, como el programa extracurricular Anticorrupción para niños.
- La Ciudad de México podría dar continuidad a las actividades de SaludArte, Guardianes de los Valores y Formando Chiquicontralores para que los niños apliquen en su entorno inmediato los conocimientos adquiridos.
- La Ciudad de México podría considerar extender el programa a niños que viven en delegaciones con alto nivel de corrupción.
- La Contraloría General podría recomendar al Comité Coordinador que la Secretaría de Educación de la Ciudad de México diseñe programas de formación para profesores sobre integridad y anticorrupción como medida complementaria para promover la integridad.

Referencias

- 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>. [3]
- Alford, R. (2012), “A broken windows theory of international corruption”, No. 572, https://scholarship.law.nd.edu/law_faculty_scholarship/572. [8]
- Behavioural Insights Team (2012), *Applying behavioural insights to reduce fraud, error and debt*, http://www.behaviouralinsights.co.uk/wp-content/uploads/2015/07/BIT_FraudErrorDebt_accessible.pdf (consultado el 08 de octubre de 2018). [16]
- Zelazo, P. (ed.) (2013), *Prosocial Development*, Oxford University Press, <http://dx.doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199958474.013.0013>. [5]
- Federal Bureau of Anti-corruption (2013), “Anti-Corruption Training for Students of 14-18 Years (Presentation to the 4th UNCAC Working Group on Prevention 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. [24]
- 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>. [9]
- Gainer, M. (2015), *Shaping Values for a New Generation: Anti-Corruption Education in Lithuania, 2002-2006*, Princeton University, https://successfulsocieties.princeton.edu/sites/successfulsocieties/files/MG_NORMS_Lithuania_1.pdf. [21]
- Gatti, R., S. Paternostro and J. Rigolini (2003), *Individual Attitudes toward Corruption: Do social effects matter?*, The World Bank, <http://dx.doi.org/10.1596/1813-9450-3122>. [4]
- Hauk, E. and M. Saez-Marti (2002), “On the Cultural Transmission of Corruption”, *Journal of Economic Theory*, Vol. 107/2, pp. 311-335, <http://dx.doi.org/10.1006/jeth.2001.2956>. [19]
- INEGI (2015), *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2015*, <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/encig/2015/> (consultado el 10 de junio de 2017). [6]
- Instituto Nacional Electoral (2016), *Estrategía Nacional de Cultural Cívica 2017-2023*. [7]
- Johnston, M. (2005), *Syndromes of Corruption: Wealth, Power and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, England, <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9780511490965>. [14]
- Langseth, P., R. Stapenhurst and J. Pope (1997), “The Role of a National Integrity System in Fighting Corruption”, *EDI Staff Working Paper*, World Bank, Washington DC, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.202.437&rep=rep1&type=pdf>. [13]

- Macera, L. (2014), *Youth as Change Agents to Curb Corruption in Latin America* | *Youthink!* | *Let's Be the Generation That Ends Poverty*, <http://blogs.worldbank.org/youthink/youth-change-agents-curb-corruption-latin-america> (consultado el 10 de junio de 2017). [18]
- 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/>. [11]
- Modern Didactics Centre (2004), *Education Against Corruption/in-service training*, <http://www.sdcentras.lt/antikorupecija/en/kt.htm> (consultado el 12 de marzo de 2018). [26]
- Modern Didactics Centre (2004), *Integrated programme of anti-corruption education for a school of general education*, http://www.sdcentras.lt/antikorupecija/en/bl/bl_prog_en.pdf. [20]
- 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, París, <https://doi.org/10.1787/9789264280687-es>. [12]
- OCDE (2017), *Recomendación del Consejo de La OCDE sobre Integridad Pública*, <http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>. [2]
- OCDE (2015), “México: Educación Fiscal en la Enseñanza Superior”, in *Fomentando la cultura tributaria, el cumplimiento fiscal y la ciudadanía: Guía sobre educación tributaria en el mundo*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264222786-20-es>. [15]
- OCDE (2009), *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, OECD Studies on Public Engagement, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264048874-en>. [1]
- Panth, S. (2011), *Changing norms is key to fighting everyday corruption*, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank Communication for Governance and Accountability Program (CommGAP) External Affairs, <http://www.worldbank.org/commgap>. [10]
- Secretaría de Educación Pública (2017), *Documento base del Programa Nacional de Convivencia Escolar*, SEP, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/333283/DOCUMENTO_BASE_DEL_PROGRAMA_NACIONAL_DE_CONVIVENCIA_ESCOLAR_PARA_AUTONOMIA_CURRICULAR_2018_2019.pdf. [23]
- Secretaría de Educación Pública (2016), *Modelo de operación del Programa de Formación Continua para docentes de Educación Básica*. [27]
- Secretaría de Educación Pública (2014), *Proyecto a faor de la convivencia escolar*, SEP, <http://repave.seph.gob.mx/libros/Guia%20para%20el%20docente.pdf>. [22]
- Social and Behavioral Sciences Team (s.f.), *Industrial Funding Fee Reports*. [17]
- Starkey, H. (2013), “*Teaching the Teachers*”, in, Transparency International: Global Corruption Report Education, https://www.transparency.org/gcr_education/integrity. [25]

Capítulo 6. Mejorar el control interno y la gestión de riesgos en la Ciudad de México

En este capítulo se evalúan los marcos de control interno y gestión de riesgos de la Ciudad de México, y se proponen legislaciones de control interno en comparación con modelos internacionales y de mejores prácticas. Asimismo, se brinda un panorama de los puntos fuertes y débiles de los sistemas de control interno y gestión de riesgos de la Ciudad de México, y de cómo pueden reforzarse para ajustarlos a las buenas prácticas de países miembros de la OCDE en las áreas reflejadas en la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública, publicada en 2017.

6.1. Introducción

Contar con sistemas eficaces de control interno y de gestión de riesgos es esencial para que las instituciones del sector público salvaguarden su integridad, permitan una asignación eficiente de responsabilidades y prevengan la corrupción. Es recomendable que este marco tenga medidas de control interno, gestión de riesgos y auditoría interna. La *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública 2017* promueve el establecimiento de un modelo de control interno y de gestión de riesgos que abarque lo siguiente:

- un **entorno de control** con objetivos claros que demuestren el compromiso de la gestión con la integridad y los valores del servicio público, y que otorgue un nivel razonable de confianza en la eficiencia y el desempeño de una organización, así como en su cumplimiento de leyes y prácticas;
- un enfoque estratégico a la **gestión de riesgos** que implique evaluar los riesgos para la integridad pública, resolver deficiencias relativas al control, y desarrollar un mecanismo eficiente de monitoreo y control de calidad para el sistema de gestión de riesgos, y
- **mecanismos de control** coherentes y que cuenten con procedimientos claros para responder ante sospechas creíbles de violaciones a leyes y regulaciones, y que faciliten presentar denuncias a las autoridades competentes sin temor a represalias (OCDE, 2017^[1]).

Un marco eficaz de control interno y gestión de riesgos incluye políticas públicas, estructuras, procedimientos y procesos que permitan a una organización identificar y responder adecuadamente a los riesgos.

La Ciudad de México enfrenta un considerable número de retos en las áreas de control interno y gestión de riesgos, entre ellos los siguientes: el entorno carece de una legislación integral de control interno en vigor (aunque hace poco se adoptó un proyecto de ley en el paquete de leyes secundarias); directrices limitadas u obsoletas para el personal para instaurar medidas de control interno; un marco operativo con áreas de responsabilidad desdibujadas, en el que los auditores asumen la responsabilidad del control interno cuando quienes deberían estar a cargo son los altos mandos; la ausencia de un marco sistemático de gestión de riesgos; una cultura en la que no se promueve o apoya con fuerza la integridad, porque los funcionarios públicos no ponen en operación las iniciativas que han lanzado; medidas de control interno débiles, y un sistema de auditoría interna en el que podría fortalecerse la independencia de la Contraloría General y los procesos de planificación y seguimiento de las recomendaciones de auditoría.

Al igual que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que forma parte del Sistema Nacional Anticorrupción, el proyecto de ley de la Ciudad de México contiene información sobre control interno, auditoría y transparencia. El Artículo 3 del proyecto de ley establece que las funciones de auditoría, control interno y otras intervenciones se ejercerán conforme a los principios de ética, austeridad, moderación, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, transparencia, apertura, rendición de cuentas y participación ciudadana, y se ejecutarán de acuerdo con los lineamientos establecidos para ese propósito. Sería benéfico garantizar que los lineamientos respectivos se apeguen a la ley federal y las mejores prácticas internacionales en cuanto a las actividades de control interno y auditoría, como las tres líneas del modelo de defensa (descrito en la siguiente sección).

6.2. Establecer un marco eficaz de control interno en la Ciudad de México

6.2.1. La Ciudad de México podría elaborar una estrategia de comunicación y desarrollo de capacidades para dar a conocer los nuevos lineamientos de control interno, auditoría y de las intervenciones en la administración pública.

La Ciudad de México puso en marcha su propio sistema anticorrupción por medio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 1 de septiembre de 2017, la cual otorga una función destacada a la Contraloría General para dirigir el control interno y fiscalización como parte de la implementación del sistema anticorrupción. Algunos funcionarios indicaron que ya se han obtenido resultados positivos a partir del sistema de control interno; se han recuperado activos y fondos que el gobierno emplea para programas específicos.

El marco operativo de control interno de la Ciudad de México está regulado por los artículos 105, 106, 108 y 110 a 113 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, e incluye mecanismos de control vertical y horizontal. El reglamento interior estipula que los auditores de la Contraloría General de la Ciudad de México estarán adjuntos a las entidades de la Ciudad de México. Únicamente 28 de las 45 entidades gubernamentales cuentan con unidades de control interno, y solo la mitad de estas unidades tiene una división de quejas que audita, resuelve quejas y sustenta procedimientos administrativos o disciplinarios. Las otras 14 unidades internas transfieren sus expedientes a la Dirección General de Asuntos Jurídicos y Responsabilidades si al realizar las auditorías detectan alguna irregularidad administrativa. Las 17 entidades públicas sin unidades de control interno reciben asistencia de la Dirección General de Contralorías Internas en Entidades, a la cual transfieren los casos de responsabilidad administrativa. La Contraloría General de la Ciudad de México emprende y supervisa las auditorías internas de acuerdo con una serie de normas y lineamientos, como se describe en el Apéndice 6.A.

Algunos funcionarios indicaron que en cada dependencia el sistema de control interno se establece por separado. En septiembre de 2017 se emitió el Decreto por el que se expide la Ley de Auditoría y Control Interno de la Administración Pública de la Ciudad de México. Esto asigna responsabilidades relacionadas con control interno, gestión de riesgos, corrupción y fraude a funcionarios específicos del Poder Ejecutivo. La Ley modifica la asignación de responsabilidades. El Título Quinto de la Ley requiere que las entidades gubernamentales de la Ciudad de México adopten un sistema de control interno que incluya planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación del control interno. Los Lineamientos establecidos para el personal para poner en práctica estos nuevos requerimientos legislativos tienen las características de ser claros y sistemáticos. El 8 de enero de 2018 se publicaron en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* los Lineamientos de Auditoría, Control Interno y de las Intervenciones de la Administración Pública de la Ciudad de México.

Los Lineamientos de Auditoría tienen por objeto regular las actividades relativas a la planeación y ejecución de las auditorías internas, los plazos, procedimientos y formas que deben observarse en la práctica. Son de cumplimiento obligatorio para la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México y de sus unidades administrativas en el ejercicio de sus funciones de auditoría interna.

Los Lineamientos de Control Interno regulan las actividades para la implementación y aplicación del control interno. Asimismo, establecen las funciones, actividades y las operaciones así como las técnicas y métodos que deben observarse en la implementación del control interno dentro de la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México y sus unidades administrativas, así como en las delegaciones o alcaldías, dependencias, entidades paraestatales y órganos desconcentrados de la administración pública.

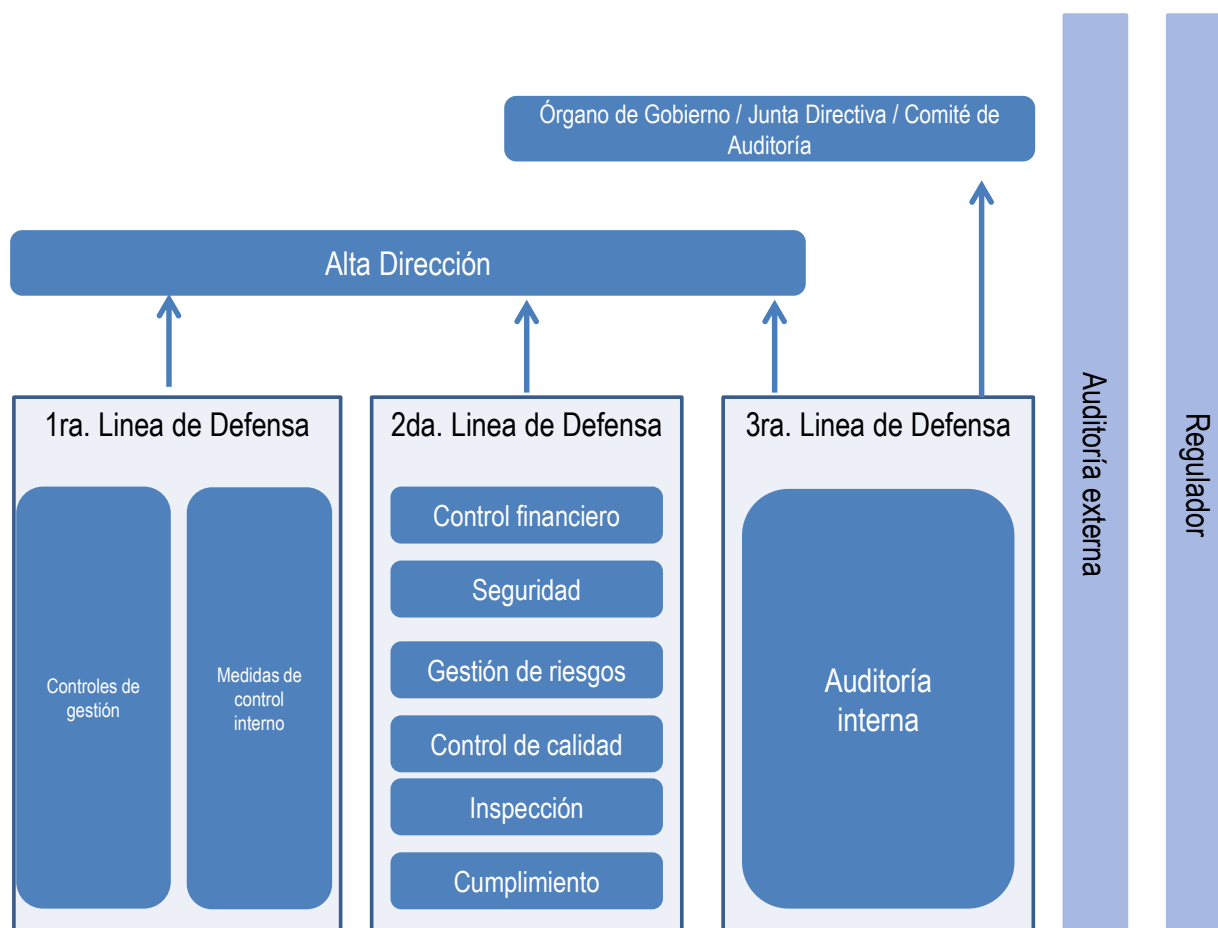
Los Lineamientos de las intervenciones de la administración pública de la Ciudad de México se refieren a las visitas, inspecciones, asesorías y demás actividades solicitadas por la Contraloría General o sus unidades administrativas para revisiones, verificaciones y operativos especiales.

6.3. Adoptar el modelo de las Tres Líneas de Defensa

6.3.1. La Ciudad de México podría aplicar los principios del modelo de las Tres Líneas de Defensa para perfeccionar su marco de control interno.

Los modelos de gestión de riesgo de fraude y corrupción más empleados por los países miembros de la OCDE y países asociados destacan que la principal responsabilidad de prevenir y detectar actos de corrupción corresponde al personal y la dirección de las entidades públicas. Muchas veces, estos modelos de gestión de riesgos de corrupción presentan similitudes con el modelo de las Tres Líneas de Defensa del Instituto de Auditores Internos (IIA) (Gráfica 6.1).

Gráfica 6.1. Modelo de las Tres Líneas de Defensa



Fuente: IIA (2013), "IIA Position Paper: The Three Lines of Defense in Effective Risk Management and Control", Institute of Internal Auditors, Altamont Springs, Florida, p. 2, <https://na.theiia.org/standards-guidance/Public%20Documents/PP%20The%20Three%20Lines%20of%20Defense%20in%20Effective%20Risk%20Management%20and%20Control.pdf>.

La primera línea de defensa es de gestión operativa y del personal. Los funcionarios operativos funcionan de forma natural como primera línea de defensa porque son los responsables de mantener controles internos y de ejecutar procedimientos de control y riesgos todos los días. La gestión operativa identifica, evalúa, controla y mitiga riesgos, encabezando el desarrollo de políticas internas y procedimientos, garantizando a la vez que las actividades concuerden con las metas y los objetivos planteados.

Los altos mandos son responsables directos de la gestión de riesgos y la aplicación de controles internos, pero todos los funcionarios de una organización pública —desde el mando más alto hasta el de menor rango— intervienen en la identificación de riesgos y deficiencias, y se aseguran de que los controles internos aborden y mitiguen estos riesgos. Es recomendable exhortar a todos los miembros del equipo a colaborar en el desarrollo de mejores sistemas y procedimientos que mejoren la integridad de la organización y contribuyan a combatir la corrupción.

La segunda línea de defensa es el siguiente nivel de gestión: los funcionarios responsables de supervisar resultados. Ellos son responsables de establecer un sistema de gestión de

riesgos, además de supervisar, identificar riesgos emergentes y presentar informes periódicos a los directivos. La tercera línea de defensa es la función de auditoría interna. Su cometido principal es ofrecer a los directivos un aseguramiento objetivo e independiente por encima de las disposiciones de la primera y la segunda líneas de defensa (IIA, 2013^[2]).

La auditoría externa y otros reguladores externos proporcionan niveles adicionales de defensa. Si bien no forman parte del modelo de las Tres Líneas de Defensa de manera oficial, son elementos esenciales del marco general de rendición de cuentas y anticorrupción del sector público.

La Ciudad de México incluye elementos del modelo de las Tres Líneas de Defensa en su normativa, pero las responsabilidades se empalman y las líneas de defensa se desdibujan. Por ejemplo, la Contraloría General es responsable de implantar controles internos, así como de realizar y examinar informes de auditoría interna. Esto desdibuja las líneas de defensa, pues no habría que requerir que los auditores revisaran controles internos que ellos mismos implementaron; tal situación representaría un conflicto. Sería recomendable que la Ciudad de México considere aplicar los principios del modelo de las Tres Líneas de Defensa al perfeccionar sus mecanismos de control interno. Esto garantizaría que las responsabilidades se separaran y que los directivos se ocuparan más de la aplicación diaria de controles internos y gestión de riesgo. La evolución del sistema de control interno francés, que se centra en la responsabilidad administrativa, puede ayudar a comprender mejor el tema, como se ilustra en el Recuadro 6.1.

Recuadro 6.1. Sistema francés de control interno: elementos básicos

En 2006, la entrada en vigor de la Ley Orgánica relativa a las Leyes Financieras (*La loi organique relative aux lois de finances*) del 1 de agosto de 2001 proporcionó la oportunidad de repensar la administración del gasto público en Francia. Se acompañó de un cambio del papel de los principales actores involucrados en el control y administración de las finanzas públicas del Estado.

Una gestión de la política pública basada en objetivos, un presupuesto orientado a resultados, un nuevo sistema de responsabilidad, un sistema de rendición de cuentas fortalecido y un nuevo sistema de contabilidad constituyen los factores clave de la reforma puesta en marcha en la administración pública francesa.

El decreto del 28 de julio de 2011, relativo a auditorías internas en la administración, es la culminación de una iniciativa para controlar los riesgos relacionados con la gestión de políticas públicas bajo responsabilidad de los ministerios. Esta reforma permitió extender el alcance del control interno a todas las "profesiones" y funciones dentro de los departamentos ministeriales y ayudó a establecer una política de auditoría interna eficaz en la administración gubernamental.

Gobernanza eficaz de la administración pública

El sistema francés se centra en la responsabilidad de la gestión. El administrador de programa es el vínculo central de la administración pública, y ayuda a integrar la responsabilidad política, depositada en el ministro, y la responsabilidad administrativa, depositada en el administrador de programa. Con la autoridad del ministro, los administradores del programa participan en la elaboración de los objetivos estratégicos del programa a su cargo: garantizan la implementación operativa y se hacen cargo de

cumplir con los objetivos pertinentes. El ministro y el administrador del programa adquieren el compromiso de alcanzar los objetivos e indicadores especificados en los Planes Anuales de Desempeño (APP). Estos objetivos nacionales se adaptan, de ser necesario, para cada servicio gubernamental. El administrador de programa delega la gestión de este al establecer los presupuestos operativos respectivos con la autoridad de los administradores nombrados para ello.

Fuente: (OCDE, 2015^[3]), “Budget reform before and after the global financial crisis,” 36th Annual OECD Senior Budget Officials Meeting, [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); (European Commission, 2014^[4]), Compendium of the Public Internal Control Systems in the EU Member States (2nd ed), <http://ec.europa.eu/budget/pic/lib/book/compendium/HTML/index.html> (consultado el 9 de mayo de 2017).

6.4. Establecer medidas de control interno

Las medidas de control interno consisten en verificaciones y balances que son responsabilidad de la administración y que el personal realiza a diario. Los controles internos incluyen una amplia gama de procesos y comprobaciones para garantizar que los empleados y los directivos realicen sus tareas dentro de los parámetros establecidos por la entidad gubernamental. El objetivo general del control interno es que las reglas y los valores internos de la organización se pongan en práctica de acuerdo con la visión de los altos mandos y que se cumplan los objetivos estratégicos de la organización.

La nueva ley de la Ciudad de México en materia de auditoría y control interno —emitida en septiembre de 2017— describe (Artículo 29) el control interno como “el proceso de verificación y evaluación con enfoque preventivo y de acuerdo con las normas aplicables vigentes, implementadas para garantizar la correcta administración y el gobierno abierto en las entidades gubernamentales de la administración pública de la Ciudad de México, respecto de las actividades, operaciones, actuaciones, programas, planes, proyectos, metas, actividades institucionales, aplicación de recursos humanos, materiales, financieros e informáticos, al igual que la administración de la información”. Estipula que el control interno constará de cinco etapas: planeación, programación, comprobación, resultados y conclusiones. Lo anterior podría aclararse mejor para procurar que el sistema de control incluya controles diarios y tangibles que prevengan y detecten posibles conductas fraudulentas. Los controles podrían mencionar, por ejemplo, procedimientos de aprobación y autorización, límites de gastos, asignación de tareas, conciliaciones, contraseñas del sistema, y monitoreo y revisión continuos.

6.4.1. La Ciudad de México podría crear un sistema de rendición de cuentas para garantizar que los manuales de procedimientos sean congruentes, se actualicen con regularidad y contengan procedimientos eficientes.

En la Ciudad de México cada secretaría, delegación y entidad gubernamental tiene su propio manual de procedimientos, los cuales son aprobados por los directivos y se registran ante la administración pública del Distrito Federal (Mexico City, 2014^[5]). La Coordinación General de Modernización Administrativa (CGMA) asesora en la preparación de los manuales y es responsable de determinar si cumplen con los requisitos básicos, aunque no supervisa su puesta en práctica (o actualización periódica). Los manuales deben redactarse en apego a la Guía Técnica para la Elaboración de Manuales del Gobierno del Distrito Federal, la cual orienta en términos de contenido y formato.

La dirección no supervisa la implementación de los manuales. Por tanto, dicho proceso carece de supervisión, excepto cuando hay una auditoría de por medio. Se comentó que estos manuales se crean más para cumplir con un requisito (y para “proteger” a la entidad gubernamental si hubiera hallazgos negativos en el caso de una auditoría) que para servir como una guía práctica para los servidores públicos.

Algunos funcionarios informaron que estos manuales de procedimientos son una forma de control, en el sentido de que describen procedimientos que se espera estandarizar para procesos clave. Aun así, indicaron que los manuales resultan complicados, contienen irregularidades y pueden restar eficiencia a los procesos. No se basan en la visión estratégica de la entidad gubernamental ni describen qué tendría que hacerse y por qué. Además, no contienen procedimientos para realizar procesos de evaluación de riesgo o para emprender actividades de control interno. En consecuencia, no suele recurrirse a ellos como referencia para tomar decisiones clave. Es recomendable que la Ciudad de México considere generar un sistema que garantice que estos manuales sean coherentes, se actualicen con regularidad y contengan procedimientos eficientes.

6.5. Perfeccionar la función de las Unidades de Control Interno y fortalecer la independencia de la Contraloría General

6.5.1. Convendría a la Ciudad de México separar con claridad las líneas de defensa al asignar a los altos mandos —no a los auditores internos— la responsabilidad de implantar la gestión de riesgos, al igual que el diseño y la puesta en operación de controles internos.

Las auditorías internas (la tercera línea de defensa) funcionan como control clave para detectar los actos de corrupción, pero su propósito principal es garantizar objetivamente que la gestión de riesgos y el control interno (primera y segunda líneas de defensa) funcionen correctamente. Un departamento de auditoría interna eficaz también garantiza la identificación de deficiencias de control interno y su comunicación en forma oportuna a los responsables. Las auditorías internas son también un ingrediente necesario para una rendición de cuentas eficientes y una mejor gestión. Contribuyen a que los funcionarios rindan cuentas de sus acciones e informen sobre posibles grietas en el desempeño y la gestión. Una respuesta institucional a los hallazgos negativos en una auditoría y a fallas en la integridad puede influir en gran medida en la cultura institucional, en la actitud de los directivos y en la eficacia general del marco de control interno.

Las estructuras de control interno de la Ciudad de México no se apegan estrictamente al modelo de las Tres Líneas de Defensa, pues la Contraloría General de la Ciudad de México es responsable de instaurar controles internos, así como de realizar y examinar informes de las auditorías internas. Además, la Contraloría sostiene reuniones periódicas con las unidades de control interno para revisar los avances en la aplicación del plan de auditoría y otros asuntos específicos bajo su responsabilidad. Esta estructura diluye las distinciones entre las líneas de defensa. Los estándares internacionales sugieren que es preferible que en la primera y la segunda líneas de defensa no haya auditores (que constituyen la tercera línea).

Por lo común, hay una clara separación entre las funciones de auditoría interna (la tercera línea de defensa) y la segunda línea de defensa, la cual consiste en funciones de supervisión de gestión para verificar que los controles de la primera línea se diseñen correctamente y operen como se requiere. Cuando los directivos consideran que es más eficiente que los auditores internos también se encarguen de la gestión de riesgos, o de

cualquier otra función de la segunda línea de defensa, se dificulta discernir la segunda línea de defensa de la tercera.

En esos casos, para evitar conflictos de intereses institucionales, los organismos públicos deben establecer medidas de seguridad para no poner en peligro la eficacia de las funciones de auditoría interna. Por ejemplo, si el departamento de auditoría interna participa en actividades de la segunda línea de defensa, la tarea de garantizar seguridad a estas áreas específicas debe subcontratarse con proveedores externos o asignarse a otros departamentos. Conviene que el personal de auditoría interna evite asumir responsabilidad administrativa en aspectos sujetos a auditoría. En esos casos, la auditoría interna facilita y apoya a los actores responsables, pero no debe asumir esa tarea como suya.

De igual forma, si los auditores internos detectaran irregularidades que sugieran actividades fraudulentas o de corrupción, el caso deberá remitirse a investigadores calificados para que evalúen la veracidad de estos hallazgos. Una vez más, para evitar conflictos de intereses institucionales y reforzar los marcos de control interno, los auditores no deben ser responsables de encabezar investigaciones internas.

En la Ciudad de México, las auditorías internas por lo general están a cargo de auditores de la Contraloría General, ubicados en las unidades de control interno de las entidades gubernamentales. Aunque la mayoría de las secretarías y delegaciones de la ciudad cuenta con una unidad de este tipo, en el caso de las entidades gubernamentales solo 28 de 45 la tienen. La Contraloría General se ha propuesto enviar, al menos una vez al año, a un equipo de auditoría a las entidades que carecen de una unidad de control interno.

La Contraloría General no audita el desempeño, pero las auditorías internas incluyen una segunda etapa en la que se revisa la eficacia de los controles. Por consiguiente, la eficacia no se evalúa de forma sistemática, sino solo en áreas en las que hay razones para llevar a cabo auditorías tradicionales. En cualquier caso, parece haber confusión en cuanto a los conceptos de auditorías de cumplimiento y las enfocadas a medir la eficacia, pues casi todos los ejemplos aportados por funcionarios de la Ciudad de México pertenecían a la primera categoría más que a la segunda.

Al ser entrevistados, los funcionarios públicos indicaron que los auditores internos en ocasiones son estrictos, carecen de perspectiva y se centran en exceso en la aplicación de los manuales de procedimientos (a menudo obsoletos). También se considera que los auditores carecen de las habilidades sociales requeridas para asesorar a los funcionarios en caso de surgir dilemas éticos y situaciones difíciles. Más aún, el personal piensa que, en caso de solicitar orientación, se les podría someter a una auditoría o incluso se les sancionaría. Algunos entrevistados sugirieron que tal vez otra unidad podría encargarse de ofrecer asesoría ética y capacitación. Este grupo colaboraría con la Unidad de Control Interno, aunque manteniéndose la separación.

6.5.2. Como los lineamientos de la Contraloría General requieren que el programa de auditoría se fundamente en prioridades y en un análisis de riesgos, la Ciudad de México podría diseñar e implementar un enfoque basado en riesgos para seleccionar los aspectos por auditar.

En noviembre de 2011, la Contraloría General publicó directrices para realizar auditorías: los Lineamientos Generales para la Planeación, Preparación y Presentación de Programas de Auditoría de la Contraloría General del Distrito Federal. Estas directrices señalan que una prioridad de la Administración Pública del Distrito Federal es tener una

administración pública moderna, tecnológicamente innovadora, con las facultades y recursos necesarios para cubrir las demandas de los ciudadanos con eficiencia, sencillez y sin procedimientos excesivos. Subrayan también objetivos específicos para los auditores internos, entre ellos:

- elaborar programas de auditoría basados en un enfoque proactivo que integre los resultados del estudio sobre los objetivos, prioridades y necesidades de la entidad gubernamental, la evaluación y gestión de riesgos, así como los aspectos estratégicos dictados por la Contraloría General;
- apoyar a las unidades gubernamentales en la innovación, mejora y modernización administrativas, así como en el desarrollo y la difusión de planes de control interno;
- promover el logro de las metas y objetivos institucionales con eficiencia, honestidad y transparencia, y contribuir de manera estratégica a la administración pública de la Ciudad, y
- promover programas de capacitación para que los auditores internos adquieran conocimientos actualizados que les apoyen a realizar intervenciones de alta calidad.

Convendría vincular los planes de auditoría a los objetivos de los organismos y que los realicen las unidades de control interno de cada secretaría o delegación. Los funcionarios indicaron que la mayoría de las auditorías internas se emprende por iniciativa de la ciudadanía más que mediante un sistema de planificación basado en riesgos. Sin embargo, sí hacen uso de cuatro criterios para asignar prioridad a los procesos de auditoría: importancia, presencia, monto del financiamiento y pertinencia. El análisis de riesgos y la priorización son fundamentales en el proceso de planificación de las auditorías internas, para asegurarse de que los recursos se destinen a las áreas de mayor necesidad y garantizar el mayor impacto posible.

La nueva Ley de Auditoría y Control Interno de la Ciudad de México de 2017 contiene más directrices para la planificación de auditorías. Sostiene (Artículo 22) que la etapa de planificación considerará, entre otras cosas, la importancia y el riesgo de las operaciones del organismo público auditado. También estipula (Artículo 8) que las auditorías podrán realizarse en cualquier momento determinado por la Contraloría General o su unidad administrativa, independientemente de las realizadas conforme al programa anual de auditorías. Es conveniente dar a los auditores esta independencia para ajustar su plan de auditorías, pues esto permite auditar oportunamente en los casos en que se presenten problemas o retos.

La Ciudad de México podría considerar el enfoque adoptado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF). La agilidad operativa y estratégica de la ASF, incluso su capacidad para gestionar un alto volumen de auditorías, descansa en parte en la eficacia de su programación, el llamado Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública (PAAF). El PAAF es el marco metodológico de la Auditoría Superior de la Federación para identificar las auditorías que llevará a cabo a lo largo de un año. El programa de auditorías de la PAAF toma en cuenta diversos factores, como la autonomía técnica y administrativa de la ASF, la relativa importancia de las entidades auditadas, la variación en las cantidades asignadas respecto de la cuenta pública previa, su historial de auditorías, y quejas o solicitudes de la Cámara de Diputados. También incluye considerar los recursos disponibles, los tipos de auditorías por realizar y la experiencia del personal (OCDE, 2017^[6]).

Las unidades individuales de auditoría de la ASF proponen la inclusión de auditorías o estudios en el proceso de programación. Las unidades disponen de cierta flexibilidad para definir su metodología de programación según la naturaleza de sus obligaciones, pero deben cumplir con lo dispuesto por el marco metodológico general. El PAAF incorpora una evaluación de riesgos para identificar y seleccionar prioridades en materia de auditoría, el cual incluye metodologías cuantitativas y cualitativas para calificar riesgos con base en 16 factores, así como la realización de comparaciones basadas en riesgos para asignar prioridades al trabajo por hacer. La programación eficaz de auditorías basadas en riesgos es un enfoque útil para que las instituciones auditoras dirijan los recursos correspondientes a las áreas que consideran esenciales, a partir de un conjunto predeterminado de criterios. La programación de auditorías basadas en riesgos contribuiría no solo al uso económico de recursos, sino también a la priorización basada en evidencias de los objetivos de política y el uso eficaz de los ingresos fiscales (OCDE, 2017^[7]), p. 32.

6.5.3. La Ciudad de México podría fortalecer los mecanismos para que las unidades de control interno monitoreen la implementación de recomendaciones de las auditorías.

Algunos auditores internos indicaron que no hay mecanismos de seguimiento para la aplicación de recomendaciones o para evitar que se repitan las experiencias negativas. Los auditores también manifestaron que en ocasiones se presentaron problemas con entidades gubernamentales que pretendían interferir con los resultados de las auditorías. Las recomendaciones de la Auditoría solo son eficaces si se ponen en práctica. Las Instituciones Supremas de Auditoría (ISA) de otros países de la OCDE cuentan con métodos para dar seguimiento a las recomendaciones. Por ejemplo, la Oficina Nacional de Auditorías de Australia (ANAO) lleva a cabo cada año una selección de auditorías de seguimiento de desempeño de años previos para evaluar el acatamiento por parte de las entidades gubernamentales de las recomendaciones planteadas en auditorías de desempeño de años anteriores. Las entidades gubernamentales australianas también tienen Comités de Auditoría que se reúnen periódicamente, entre otras cosas, para supervisar la ejecución de recomendaciones, y la ANAO puede asistir a ellas como observador y/o solicitar las minutas de la reunión.

En Canadá, la Auditoría General de la Columbia Británica, oficina fiscal subnacional, publicó informes de seguimiento basados en las autoevaluaciones de entidades gubernamentales auditadas; asimismo, llevó a cabo auditorías de seguimiento para un número reducido de ellas (Recuadro 6.2). La Ciudad de México podría fortalecer los procesos para que permitan dar seguimiento a las recomendaciones, por ejemplo, con una selección de auditorías de seguimiento o mediante la organización de autoevaluaciones anuales.

Recuadro 6.2. Auditoría General de la Columbia Británica. Dar seguimiento a recomendaciones de auditorías

La Auditoría General de la Columbia Británica (OAG, por sus siglas en inglés) publicó en junio de 2014 el reporte *Follow-Up Report: Updates on the Implementation of Recommendations from Recent Reports*. De acuerdo con el entonces Auditor General de la Columbia Británica, era indispensable que la OAG diera seguimiento a las recomendaciones para comprobar que la ciudadanía obtuviera el valor total del dinero invertido en el trabajo de la OAG, pues las recomendaciones identifican áreas en las que las entidades gubernamentales pueden ser más eficaces y eficientes.

La OAG publicó después un informe de seguimiento que incluía formatos de autoevaluación completados por las entidades gubernamentales auditadas. Estas formas se publicaron sin editar y no se auditaron. El informe de junio de 2014 contenía 18 autoevaluaciones, dos de las cuales declaraban que la entidad había cumplido en su totalidad, o en su mayor parte, con la ejecución de las recomendaciones recibidas en sus informes.

La OAG también dio seguimiento a sus recomendaciones auditando cuatro autoevaluaciones para verificar su precisión. La OAG encontró que, en casi todos los casos, las entidades gubernamentales retrataban con bastante exactitud los avances obtenidos en la aplicación de las recomendaciones. Si bien en ocasiones la OAG observó que las recomendaciones solo se implementaron parcialmente más que en su totalidad o en su mayor parte, como se auto-reportaba, por lo general las discrepancias se debían a diferencias en la comprensión de lo que significa que algo se cumpla en su totalidad o en su mayor parte. En esos casos, la OAG trabajó con los ministerios y agencias para aclarar expectativas y alcanzar acuerdos sobre el estatus de la implementación.

Fuente: OAG (2014^[8]), *Follow-Up Report: Updates on the Implementation of Recommendations from Recent Reports*, Office of the Auditor General of British Columbia, junio, http://www.bcauditor.com/sites/default/files/publications/2014/report_19/report/OAGBC%20Follow-up%20Report_FINAL.pdf.

6.5.4. La Ciudad de México podría revisar el proceso de planeación de auditorías para garantizar que la Contraloría General tenga mayor independencia del gobierno.

La Contraloría General es responsable de la auditoría, la evaluación y el control de la administración pública de las dependencias, delegaciones y entidades del gobierno de la Ciudad de México. La Contraloría General se encuentra en el mismo nivel del organigrama que la Auditoría Superior de la Ciudad de México y su titular es nombrado por el jefe de Gobierno, nombramiento que debe ratificar la Asamblea Legislativa. La Contraloría General no tiene independencia absoluta para determinar sus prioridades y sus planes de trabajo en materia de auditoría interna. Contar con mayor independencia le daría a la Contraloría mayor credibilidad, lo que a su vez generaría mejores resultados.

El Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO) y el Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA) de la Universidad de Guadalajara, concluyeron que la falta de autonomía es una debilidad generalizada en las oficinas superiores de auditoría de los estados. El trabajo de la OCDE con las auditorías superiores, ISA, ejemplifica uno de los efectos prácticos de esta falta de independencia sobre la rendición

de cuentas. En un estudio realizado en 10 de ellas, la OCDE exploró las formas en que las ISA contribuyen al ciclo de políticas públicas, que incluye la formulación, implementación y evaluación de políticas y programas. Los resultados sugieren que las ISA requieren autonomía y flexibilidad para involucrarse a discreción en el ciclo de políticas (OCDE, 2017^[7]). Si se aplica esto a México, es probable que los factores externos que limitan la independencia de las oficinas de auditoría reduzcan las contribuciones a las políticas y programas y, por tanto, limiten la aceptación de su trabajo por parte del Poder Ejecutivo.

La Organización Internacional de Instituciones Supremas de Auditoría (INTOSAI, por sus siglas en inglés) publicó una serie de documentos —como INTOSAI GOV 9100 – *Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector*— que destaca la importancia de la independencia para auditores internos y externos (véase el Recuadro 6.3).

Recuadro 6.3. Normas internacionales para garantizar la independencia de las instituciones de auditoría

Garantizar que las instituciones de auditoría no tengan una influencia indebida es esencial para asegurar la objetividad y legitimidad de su trabajo; por tanto, los principios de independencia deben incorporarse en los estándares fundamentales relativos a la auditoría del sector público. Por ejemplo, la Organización Internacional de Instituciones Supremas de Auditoría (INTOSAI) cuenta con dos declaraciones fundamentales en las que se cita la importancia de la independencia. Específicamente, la “Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de Fiscalización” y la “Declaración de México sobre Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores” llaman la atención sobre la importancia de las dimensiones organizacional, funcional y administrativa de la independencia (INTOSAI, 1977^[9]; INTOSAI, 2007^[10]).

- La independencia organizacional se relaciona cercanamente con el liderazgo de la ISA —es decir, el director de la ISA o miembros de instituciones colegiadas—, la misma que incluye la seguridad de la titularidad y la inmunidad legal en el cumplimiento normal de sus deberes.
- La independencia funcional requiere que las ISA tengan un mandato lo bastante amplio y discreción total en el cumplimiento de sus funciones, incluyendo acceso suficiente a información y facultades de investigación. La independencia funcional también requiere que las ISA gocen de libertad para planear el trabajo fiscal, decidir sobre el contenido y oportunidad de los informes de las auditorías, y publicarlos y difundirlos.
- La independencia administrativa requiere que las ISA estén provistas de recursos humanos, materiales y monetarios apropiados, así como de autonomía para utilizarlos como les parezca oportuno.

La independencia es igualmente importante para las instituciones de auditoría interna. Los documentos INTOSAI GOV 9100 – *Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector* e INTOSAI GOV 9120 – *Internal Control: Providing a Foundation for Accountability in Government* (que incluye una lista de verificación) destacan la independencia de los auditores internos respecto de la administración de una organización: “Para que una función de auditoría interna sea eficaz, es esencial que el

personal de auditoría interna sea independiente de la dirección, que trabaje de forma imparcial, correcta y honesta, y reporte directamente a los más altos niveles de autoridad de la organización (INTOSAI, 2010^[11]; INTOSAI, 2001^[12]). Esto permite que los auditores internos presenten opiniones imparciales de sus percepciones sobre el control interno y presenten propuestas objetivas con miras a corregir las deficiencias localizadas”.

Hay lineamientos más específicos sobre la independencia se pueden consultar en el documento INTOSAI GOV 9140 – *Internal Audit Independence in the Public Sector*, el cual adopta principios del ISSAI 1610 (*Using the Work of Internal Auditors*) para definir la independencia (INTOSAI, 2010^[13]). Los criterios mencionados en ambos documentos son, entre otros, si la institución de auditoría interna está establecida por legislación o regulación; si es responsable y reporta directamente a los directivos de mayor nivel; si tiene acceso a los encargados de gobernar; si está separada, en términos organizacionales, del resto de la función de personal y de gestión; si tiene responsabilidades segregadas de la administración; si tiene responsabilidades claras y formales; si recibe un pago adecuado; si tiene la libertad requerida para elaborar planes de auditoría, y si está a cargo de reclutar a su propio equipo de auditores.

Fuentes: International Organization of Supreme Audit Institutions: (INTOSAI, 2010^[13]; INTOSAI, 2010^[11]; INTOSAI, 2007^[10]; INTOSAI, 1977^[9]; INTOSAI, 2001^[12]).

6.6. Implementar un marco de gestión de riesgos

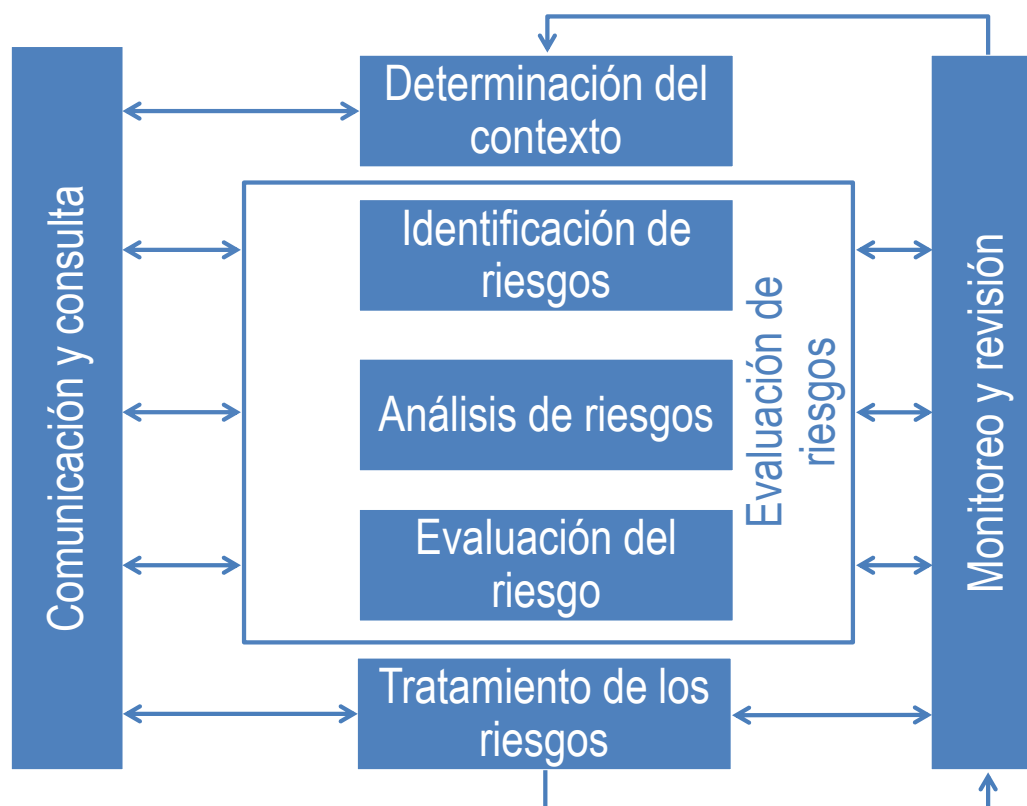
6.6.1. La Ciudad de México podría implementar un marco sistemático de gestión de riesgos para fortalecer el marco de control interno.

El marco legislativo y de apoyo de la Ciudad de México, vigente hasta el 1 de septiembre de 2017, no incluía una estrategia sistemática de gestión de riesgos, elemento esencial de la segunda línea de defensa y de un sistema eficaz de control interno, en particular en relación con el combate al fraude y la corrupción. Los Lineamientos de Control Interno de la Administración Pública de la CDMX, expedidos el 8 de enero de 2018, crearon un sistema de gestión de riesgos. Su implementación será un reto para la CDMX y requerirá del compromiso político de los altos mandos de las dependencias.

Las buenas prácticas de gobernanza entre los países de la OCDE indican que la gestión de riesgos, más que una práctica administrada de manera aislada, debe considerarse parte integral del sistema de gestión institucional. La gestión de riesgos debe permear la cultura y las actividades de la organización de forma que sea asunto de todos en la organización.

La gestión de riesgos operativos inicia con el establecimiento del contexto y la definición de los objetivos de la organización. Continúa con la identificación de los eventos que podrían afectar sus logros. Los eventos que podrían causar un impacto negativo representan riesgos. La evaluación de riesgos es un proceso de tres pasos que comienza con la identificación del riesgo y continúa con su análisis, lo cual implica comprender cada riesgo, sus consecuencias, la probabilidad de que esas consecuencias ocurran, y la gravedad del riesgo. El tercer paso es la evaluación del riesgo, que implica determinar la tolerabilidad de cada riesgo para decidir si hay que aceptarlo o abordarlo. El tratamiento del riesgo es el proceso de ajustar los controles internos, o desarrollar e implementar nuevos controles para reducir la gravedad de un riesgo a un nivel tolerable (Gráfica 6.2).

Gráfica 6.2. Ciclo de gestión de riesgos según ISO 31000:2009



Fuente: Adaptado de ISO 31000:2009 (ISO, 2009^[14]).

El proceso de establecer un contexto y evaluar y tratar el riesgo es lineal, en tanto que la comunicación y la consulta, el monitoreo y la revisión son continuos. El monitoreo y la revisión ayudan a identificar nuevos riesgos y a reevaluar los ya existentes cuando hay cambios en los objetivos de la organización o en su ambiente interno o externo. Esto significa explorar para ubicar posibles nuevos riesgos y conocer los riesgos y los controles a partir de un análisis de éxitos y fracasos (OCDE, 2013^[15]).

Un método efectivo de control de riesgos es esencial para gestionar fraudes y corrupción públicos. La Oficina de Contabilidad del Gobierno de Estados Unidos (GAO) estableció un protocolo de gestión de riesgos para controlar riesgos de fraude en los programas federales. En el Recuadro 6.4 se describen sus prácticas y actividades en curso.

Recuadro 6.4. Sistema de gestión de riesgos de fraude y corrupción en Estados Unidos de América

La Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de Estados Unidos (GAO) elaboró un sistema para gestionar riesgos de fraude en los programas federales. Abarca las actividades de control y las estructuras y factores ambientales que ayuden a los administradores a mitigar riesgos de fraude. Consiste en los siguientes cuatro componentes de la gestión eficaz de riesgos de fraude.

1. Comprometerse a combatir el fraude con la creación de una cultura organizacional propicia para la gestión de riesgo.

- Demostrar compromiso del nivel directivo para combatir el fraude e involucrar a todos los niveles del programa en la implementación de un enfoque que no tolere el fraude.
- Nombrar una unidad gubernamental a cargo del programa que encabece las actividades de gestión de riesgo.
- Asegurarse de que hay responsabilidades definidas para la gestión de riesgos.

2. Evaluar: Planear evaluaciones de riesgo periódicas para determinar un perfil de riesgo de fraude.

- Diseñar la evaluación de riesgo de fraude a la medida del programa e invitar a participar a actores relevantes.
- Evaluar las probabilidades y los efectos de los riesgos de fraude y determinar su tolerancia.
- Examinar la pertinencia de los controles existentes, priorizar riesgos residuales y documentar el perfil de riesgo de fraude.

3. Diseñar e implementar una estrategia con actividades específicas de control para mitigar los riesgos de fraude evaluados y colaborar para una implementación eficaz.

- Elaborar, documentar y comunicar una estrategia antifraude, centrada en actividades de control preventivo.
- Considerar los beneficios y costos de los controles para prevenir y detectar posibles fraudes y diseñar un plan de respuesta ante ellos.
- Establecer relaciones de colaboración con los actores interesados y crear incentivos para asegurar la ejecución de la estrategia antifraude.

4. Evaluar y adaptar: Evaluar los resultados con un enfoque basado en riesgos y adaptar las actividades para mejorar la gestión de riesgo de fraude.

- Realizar procesos de monitoreo y evaluación con base en riesgos de las actividades de gestión de riesgo de fraude, enfocadas en resultados.
- Recopilar y analizar los datos arrojados por los mecanismos de informes e instancias de fraudes detectados para monitorear las tendencias fraudulentas en tiempo real.

- Utilizar los resultados de las actividades de monitoreo, evaluación e investigación para mejorar la prevención, detección y respuesta ante los fraudes.

Como se describe en cada uno de los componentes anteriores, hay prácticas y actividades en curso que ayudan a la organización a mantener mecanismos de monitoreo y retroalimentación que aseguren que el sistema permanezca dinámico y el personal siga participando en los procesos.

Fuente: (Government Accountability Office (GAO), 2015^[16]), *A Framework for Managing Fraud Risks in Federal Programs*, Washington, Government Accountability Office 15-593SP, <http://www.gao.gov/products/GAO-15-593SP>.

6.6.2. La Ciudad de México podría poner en práctica el marco de gestión de riesgos al asignar responsabilidades claras de gestión de riesgos a los altos mandos, ofrecer capacitación al personal y actualizar los sistemas, herramientas y procesos de gestión de riesgos.

Después de elaborar un sistema de gestión de riesgos, es necesario ponerlo en práctica. Se requiere recopilar información precisa y adecuada sobre el tema, asignar a los altos mandos responsabilidades claras de gestión y monitoreo de riesgos de manera continua, y todo el personal del sistema de gestión de riesgos necesita conocer el marco de gestión de riesgos y cómo incorporarlo a sus actividades y decisiones cotidianas.

Tener información apropiada y precisa es esencial para poner en marcha un marco de gestión de riesgos. Sin ella, se dificultan la evaluación, el monitoreo y la mitigación de los riesgos. La información que dé soporte a la gestión de riesgos se obtiene de varias fuentes, internas y externas, según el programa o área de trabajo. Un enfoque coherente de obtención, registro y almacenamiento de información de riesgos mejoraría la confiabilidad y la exactitud de los datos requeridos.

Para que un sistema de gestión de riesgos funcione con eficacia, es necesario asignar con claridad la responsabilidad sobre riesgos específicos a los directivos correspondientes. Estos directivos necesitan asumir los riesgos que pudieran afectar sus objetivos institucionales, utilizar la información sobre los riesgos para tomar decisiones sustentadas, y monitorear y gestionar activamente los riesgos a su cargo. Estos directivos también deben ser responsables ante el Ejecutivo de informar con regularidad sobre la gestión de riesgos, como casos de éxito, áreas de mejora y lecciones aprendidas.

El personal debe estar al corriente del sistema de gestión de riesgos y de los requerimientos clave por medio de actividades de capacitación y concienciación. La comunicación y la consulta al personal son también de gran importancia para asegurar su colaboración en los procesos de gestión de riesgos y propiciar que se responsabilicen de los resultados respectivos. Los empleados informados, capaces de reconocer y lidiar con riesgos de corrupción tienen más probabilidad de identificar situaciones que afecten negativamente el logro de los objetivos institucionales. Australia, país miembro de la OCDE, elaboró directrices para generar capacidad de gestión de riesgo en sus entidades, lo cual aporta datos útiles (Recuadro 6.5).

Recuadro 6.5. Generar capacidades de gestión de riesgos. El gobierno de Australia

El Departamento Federal de Finanzas de Australia diseñó directrices para funcionarios de gobierno para generar capacidades de gestión de riesgo en sus entidades gubernamentales. Las directrices indican que las entidades deben considerar cada área descrita a continuación con el fin de determinar en qué aspectos puede mejorarse su capacidad de riesgo.

Capacidad del personal. Un enfoque congruente y eficaz de la gestión de riesgos se logra con un personal bien capacitado, cualificado y con recursos adecuados. Todo el personal tiene una función en la gestión de riesgos. Por tanto, es importante que los funcionarios de todos los niveles de una entidad gubernamental tengan papeles y responsabilidades claramente formulados y difundidos, acceso a información actualizada y pertinente, y posibilidades de crear competencias por medio del aprendizaje formal e informal y de programas de desarrollo. Crear la capacidad de riesgo del personal es un proceso continuo. Con la información, aprendizaje y desarrollo correctos, una entidad puede generar una cultura de conciencia de riesgos entre su personal y mejorar así la comprensión y gestión de los riesgos en toda la institución. Algunas reflexiones útiles son las siguientes:

- ¿En las descripciones de puestos se detallan explícitamente las responsabilidades y las funciones en términos de riesgo?
- ¿Se determinó el nivel actual de competencia en gestión de riesgos? ¿Se efectuaron análisis de necesidades para identificar lo que se requiere aprender?
- ¿Los programas de inducción cuentan con una introducción a la gestión de riesgos para el personal de todos los niveles?
- ¿Hay un programa de aprendizaje y desarrollo que incorpore capacitación continua en gestión de riesgos para el personal de cada función y nivel de la entidad gubernamental?

Gestión de información sobre riesgos. El éxito de la evaluación, monitoreo y tratamiento de los riesgos en una entidad gubernamental depende de la calidad y la disponibilidad de información sobre el tema y los documentos para sustentarla. Un enfoque congruente sobre el suministro, registro y almacenamiento de información de riesgo mejorará la confiabilidad y disponibilidad de la información requerida por diferentes sectores. Algunas reflexiones útiles son las siguientes:

- ¿Se identificaron las fuentes de datos que aportarán la información necesaria para tener una visión completa de los riesgos en toda la entidad gubernamental?
- ¿Con qué frecuencia se recopila información de riesgo para hacerla llegar a diferentes audiencias en toda la estructura de la entidad gubernamental?
- ¿Hay información de riesgo disponible y fácilmente accesible para todo el personal?
- ¿Cómo calificaría la integridad y exactitud de la información?

Procesos de gestión de riesgos. La documentación y comunicación eficaces de los procesos de gestión de riesgos que respalden el enfoque de las entidades gubernamentales proporcionará una estrategia congruente al respecto y permite la presentación clara,

concisa y frecuente de información de riesgo que ayuda a la toma de decisiones. Algunas reflexiones útiles son las siguientes:

- ¿Cuándo se realizó la última revisión de los procesos de riesgo?
- ¿Los procesos de gestión de riesgos están bien documentados y disponibles para todo el personal?
- ¿Los procesos de gestión de riesgos concuerdan con el sistema respectivo?
- ¿Hay capacitación disponible, a la medida de las diferentes audiencias, sobre el uso de los procesos de riesgo?

Fuente: (Australian Government Department of Finance, 2016^[17]), “Building risk management capability”, <https://www.finance.gov.au/sites/default/files/comcover-information-sheet-building-risk-management-capability.pdf>.

6.7. Reforzar la profesionalización de los auditores internos

6.7.1. La Ciudad de México podría proporcionar capacitación adicional sobre ética e integridad a los auditores internos.

Los auditores internos también son pieza clave en el reforzamiento de una cultura de integridad y rendición de cuentas en la organización. Actúan como agentes de cambio al evaluar el entorno de control como parte de sus obligaciones y al motivar a los directivos a atender las fallas e ineficiencias en cuanto a la eficacia y madurez del entorno de control.

Un elemento clave para mantener un entorno eficaz de control interno consiste en asegurarse del mérito, profesionalismo, estabilidad y continuidad del personal de auditoría. Corresponde a las entidades públicas diseñar mecanismos para atraer, desarrollar y retener a personas competentes que posean el conjunto correcto de habilidades y el compromiso ético para trabajar en el área de control y auditoría. La capacitación, certificación y desarrollo de competencias de investigación y auditoría contribuyen a aumentar la eficacia de la tercera línea de defensa, pues refuerzan la credibilidad del auditor.

La nueva Ley de Auditoría y Control Interno para la Administración Pública de la Ciudad de México, publicada el 1 de septiembre de 2017, estipula que se requiere un proceso de certificación para auditores internos, así como condiciones específicas que los funcionarios deben cumplir (artículos 16 y 17). Por otra parte, la Contraloría General afirma que la Escuela de Administración Pública ha realizado un buen número de actividades de capacitación sobre ética, integridad y conflicto de intereses (véase el Capítulo 3). El contenido de los cursos de capacitación que se ofrecieron a los funcionarios públicos sí aborda la ética, pero muchas veces la perspectiva es más teórica que práctica. Cursos que ofrezcan más ejemplos y se ajusten a las responsabilidades específicas de los funcionarios públicos ayudarían a reforzar la estrategia de concientización general. Algunas iniciativas de mayor nivel para resolver el problema de falta de conocimientos expertos y capacidad de los auditores internos podrían ser la elaboración de módulos personalizados de capacitación en cooperación con el Instituto Nacional de Administración Pública, y colocar centros de capacitación en las secretarías, instituciones auditoras, asociaciones profesionales y universidades relacionadas.

La Contraloría General y los auditores internos proporcionan cierta capacitación al personal operativo. Realizan actividades de concientización (aunque no hay un requerimiento legal para hacerlo), y están en disposición de brindar asesoría y orientación específicas a los servidores públicos. Sin embargo, como ya se mencionó, el personal percibe que, en caso de solicitar apoyo, corren el riesgo de ser auditados o sancionados, por lo que sería conveniente que dicha función esté a cargo de una unidad que se encargue de asesorarlos para prevenir la existencia de conflictos de interés y de actos de corrupción.

La Contraloría General (en particular la Dirección de Coordinación General de Evaluación y Desarrollo Profesional) pone énfasis en la formación inductiva y establece contacto con las entidades gubernamentales para asegurarse de que se organicen programas de capacitación para generar conciencia en el personal de nuevo ingreso sobre cuestiones de ética, conflicto de intereses, seguridad e integridad. Algunos funcionarios señalaron que muchas veces los contenidos de capacitación son obsoletos. El nivel de capacitación proporcionado varía de una entidad a otra y depende de la iniciativa del auditor interno local.

Propuestas de acción

La Ciudad de México puso en marcha su propio sistema anticorrupción, así como diversos elementos de un marco de control interno y gestión de riesgos. Sin embargo, podría hacerse más para fortalecer y desarrollar capacidad en su entorno de control interno y gestión de riesgos. A continuación se describen algunas propuestas de acción específicas para la Ciudad de México.

Establecer un marco eficaz de control interno

- La Ciudad de México podría elaborar una estrategia de comunicación y desarrollo de capacidades para dar a conocer los nuevos lineamientos de control interno, auditoría y de las intervenciones en la administración pública.

Adoptar el modelo de las Tres Líneas de Defensa.

- La Ciudad de México podría aplicar los principios del modelo de las Tres Líneas de Defensa para perfeccionar su marco de control interno.

Establecer medidas de control interno.

- La Ciudad de México podría crear un sistema de rendición de cuentas para garantizar que los manuales de procedimientos sean congruentes, se actualicen con regularidad y contengan procedimientos eficientes.

Perfeccionar la función de las Unidades de Control Interno y fortalecer la independencia de la Contraloría General.

- Convendría a la Ciudad de México separar con claridad las líneas de defensa al asignar a los altos mandos —no a los auditores internos— la responsabilidad de implantar la gestión de riesgos, al igual que el diseño y la puesta en operación de controles internos.
- Como los lineamientos de la Contraloría General requieren que el programa de auditoría se fundamente en prioridades y en un análisis de riesgos, la Ciudad de México podría diseñar e implementar un enfoque basado en riesgos para seleccionar los aspectos por auditar.
- La Ciudad de México podría fortalecer los mecanismos para que las unidades de control interno monitoreen la implementación de recomendaciones de las auditorías.
- La Ciudad de México podría revisar el proceso de planeación de auditorías para garantizar que la Contraloría General tenga mayor independencia del gobierno.

Implementar un marco de gestión de riesgos.

- La Ciudad de México podría implementar un marco sistemático de gestión de riesgos para fortalecer el control interno.
- La Ciudad de México podría poner en práctica el marco de gestión de riesgos al asignar responsabilidades claras de gestión de riesgos a los altos mandos, ofrecer capacitación al personal y actualizar los sistemas, herramientas y procesos de gestión de riesgos.

Reforzar la profesionalización de los auditores internos.

- La Ciudad de México podría proporcionar capacitación adicional sobre ética e integridad a los auditores internos.

Referencias

- Australian Government Department of Finance (2016), *Building Risk Management Capability*, [17]
<https://www.finance.gov.au/sites/default/files/comcover-information-sheet-building-risk-management-capability.pdf>.
- European Commission (2014), *Compendium of the Public Internal Control Systems in the EU Member States (second edition)*, [4]
<http://ec.europa.eu/budget/pic/lib/book/compendium/HTML/index.html>
 (consultado el 9 de mayo de 2017).
- Government Accountability Office (GAO) (2015), *A Framework for Managing Fraud Risks in Federal Programs*, [16]
<https://www.gao.gov/products/GAO-15-593SP>.
- IIA (2013), *IIA Position Paper: The Three Lines of Defense in Effective Risk Management and Control*, [2]
<https://na.theiia.org/standards-guidance/Public%20Documents/PP%20The%20Three%20Lines%20of%20Defense%20in%20Effective%20Risk%20Management%20and%20Control.pdf>.
- INTOSAI (2010), *GOV 9100 – Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector*, [11]
 International Organization of Supreme Audit Institutions, Copenhagen,
<http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/intosai-gov-9100-guidelines-for-internal-control-standards-for-the-public-sector.html>.
- INTOSAI (2010), *GOV 9140 – Internal Audit Independence in the Public Sector*, [13]
 International Organization of Supreme Audit Institutions, Copenhagen,
<http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/intosai-gov-9140-internal-audit-independence-in-the-public-sector.html>.
- 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>. [10]
- INTOSAI (2001), *GOV 9120 – Internal Control: Providing a Foundation for Accountability in Government*, [12]
 International Organization of Supreme Audit Institutions, Copenhagen,
<http://www.intosai.org/en/issai-executive-summaries/detail/detail/News/intosai-gov-9120-internal-control-providing-a-foundation-for-accountability-in-government.html>.
- 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>. [9]
- ISO (2009), *ISO 31000-2009 Risk Management*, [14]
<https://www.iso.org/iso-31000-risk-management.html>.

- Mexico City (2014), *Lineamientos generales para el registro de manuales administrativos y específicos de operación de la administración pública del distrito federal el 30 de diciembre de 2014*, Publicado en la gaceta oficial del distrito federa, <http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/5393.pdf> (consultado el 12 de octubre de 2018). [5]
- OCDE (2017), *Entidades Fiscalizadoras Superiores y el buen gobierno: Supervisión, información y visión*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264280625-es>. [7]
- OCDE (2017), *El Sistema Nacional de Fiscalización de México: Fortaleciendo la Rendición de Cuentas para el buen Gobierno*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264268975-es>. [6]
- OCDE (2017), *Recomendación del Consejo de La OCDE sobre Integridad Pública*, <http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>. [1]
- OCDE (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). [3]
- OCDE (2013), *OECD Integrity Review of Italy: Reinforcing Public Sector Integrity, Restoring Trust for Sustainable Growth*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264193819-en>. [15]
- 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. [8]

Anexo 6.A. Normas y lineamientos para la auditoría y control interno de la Ciudad de México

Se recomienda que la Contraloría General de la Ciudad de México ponga en marcha controles internos y revise los informes de auditoría preparados por las unidades de control interno y los órganos de auditoría de acuerdo con diversos estándares y lineamientos, listados a continuación.

Título del documento	
1	Normas Generales de Auditoría de la Contraloría General
2	Lineamientos Generales para la Planeación, Elaboración y Presentación de Programas de Auditoría
3	Lineamientos Generales para las Intervenciones 2010
4	Lineamientos para la Supervisión de Auditorías y Revisiones que ordena la Contraloría General
5	Lineamientos para la Atención de Quejas, Denuncias y la promoción de Financiamiento de Responsabilidad Administrativa derivado de Auditorías
6	Acuerdo por el que se emiten lineamientos en material de control interno para el ejercicio de recursos federales que se apliquen en la administración pública de la Ciudad de México
7	Acuerdo por el que se emiten lineamientos en material de control interno para la administración pública de la Ciudad de México

Capítulo 7. Reforzar la integridad en la contratación pública en la Ciudad de México

De conformidad con la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Contratación Pública, en el presente capítulo se evalúa si la Ciudad de México ha elaborado y aplicado normas generales eficaces para los procedimientos de contratación pública, así como salvaguardas específicas para preservar la integridad del sistema de contratación pública. En el capítulo se revisa la transparencia y la digitalización del sistema, así como el acceso a la información sobre contratación pública. También se describe cómo preservar la integridad entre los funcionarios de contratación pública, los posibles proveedores y la sociedad civil. En este capítulo se analiza, asimismo, el marco de conflicto de intereses en vigor para los funcionarios de compras públicas y del sector privado. Por último, se describen los mecanismos de supervisión y control en existentes, y el sistema de recursos y sanciones.

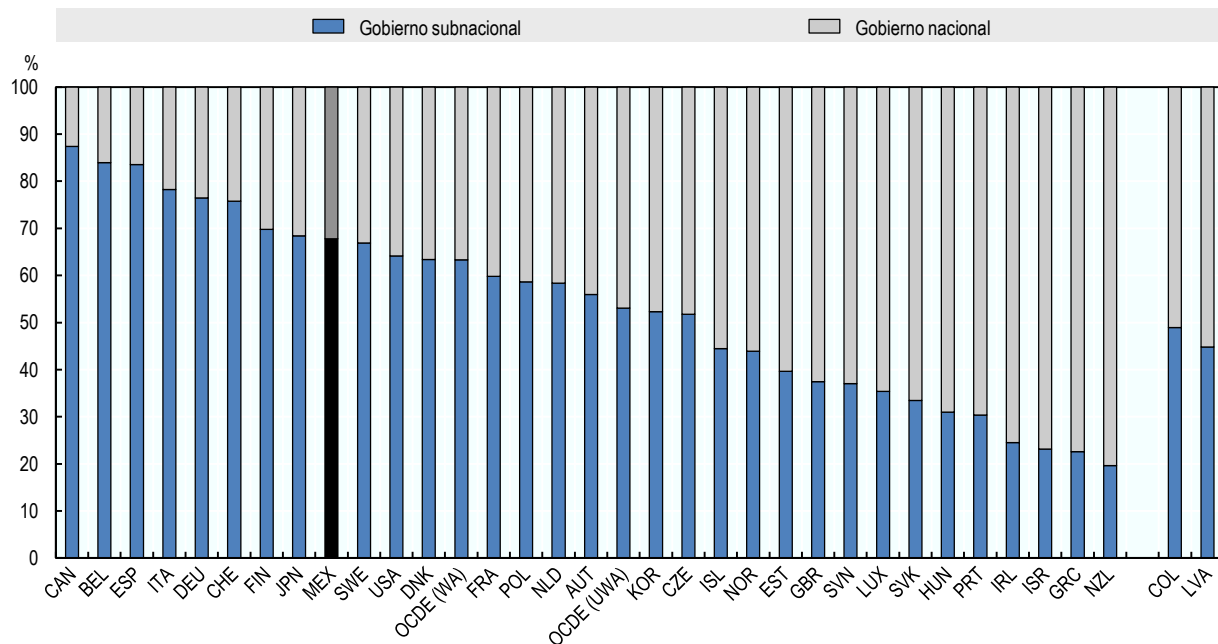
Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho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

7.1. Introducción

El término “contratación pública” se refiere al proceso de identificar lo que se necesita; determinar quién es la persona u organización que mejor cubre esta necesidad; asegurarse de que lo requerido se entregue en el sitio adecuado, en el momento adecuado, al mejor precio, y que todo se realice de manera equitativa y abierta. Las compras públicas representan a menudo un porcentaje importante del dinero de los contribuyentes en los países miembros y asociados de la OCDE, con un promedio de 12% del PIB y 29% del presupuesto nacional. Por consiguiente, las compras públicas son un pilar fundamental para la gobernanza estratégica y la prestación de servicios para el gobierno, así como una actividad económica clave para los gobiernos. Con estos intereses financieros tan altos en juego, el enorme volumen de transacciones y la cercana interacción entre los sectores público y privado se presentan múltiples oportunidades para obtener ganancias privadas y desperdiciar recursos a costa de los contribuyentes.

Se espera que los gobiernos prevengan y mitiguen estos riesgos, y desempeñen las actividades de contratación pública con eficiencia y con estrictas normas de conducta. La meta es asegurar la alta calidad de la prestación de servicios y la salvaguarda del interés público en todas las etapas del ciclo de contratación y en todos los niveles de gobierno en los que pueden surgir ocurrir violaciones a la integridad. Por su estructura gubernamental federal, México es uno de los países de la OCDE en los que el tamaño de las compras públicas en el nivel subnacional es más importante que en el nacional (véase la Gráfica 7.1). El porcentaje de las compras públicas que tiene lugar en dicho nivel subnacional es de alrededor de 70%, y la contratación pública de la Ciudad de México representa una gran parte del gasto del país, alrededor de USD 985 millones.

Gráfica 7.1. Contratación gubernamental general por nivel de gobierno



Fuente: (OCDE, 2016^[1]), *Panorama de las Administraciones Públicas 2015*, INAP, Madrid.

El fortalecimiento de la integridad y el sistema de compras públicas se ha identificado como una clara prioridad en el país, el cual está emprendiendo reformas en el ámbito federal y en el estatal. Esta prioridad se destaca en las ocho acciones ejecutivas sobre integridad anunciadas por el presidente y también en el programa de gobierno de la Ciudad de México. Cuatro de estas ocho acciones se centran directamente en el proceso de compras públicas (Recuadro 7.1).

Recuadro 7.1. Medidas anunciadas por el presidente de la República de México para fortalecer la integridad en la contratación pública

- Protocolo de Actuación de los Servidores Públicos en Contrataciones Públicas, y relativo al otorgamiento y prórroga de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones (Acuerdo por el que se expide el protocolo de actuación en materia de contrataciones públicas, otorgamiento y prórroga de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones), que se encuentra en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- Registro de servidores públicos de la Administración Pública Federal que intervienen en procedimientos de contrataciones públicas, que incluye su clasificación de acuerdo con sus niveles de responsabilidad y su certificación.
- Publicación en Internet de la lista de proveedores sancionados, en la que se especifica la razón de la sanción.
- Una mayor colaboración con el sector privado para reforzar la transparencia en el procedimiento de compras públicas y en la toma de decisiones, con el fin de fortalecer la integridad mediante la participación de los ciudadanos en la identificación de procesos y procedimientos vulnerables, y el establecimiento de acuerdos de cooperación con las cámaras de comercio y organizaciones de la sociedad civil.

Fuente: Adaptado de Presidencia de la República (2015), “Ocho medidas anunciadas por el Presidente de la República”, <http://www.gob.mx/presidencia/prensa/anuncia-el-presidente-enrique-pena-nieto-un-conjunto-de-acciones-ejecutivas-para-prevenir-la-corrupcion-y-los-conflictos-de-interes> (consultado el 10 de mayo de 2017).

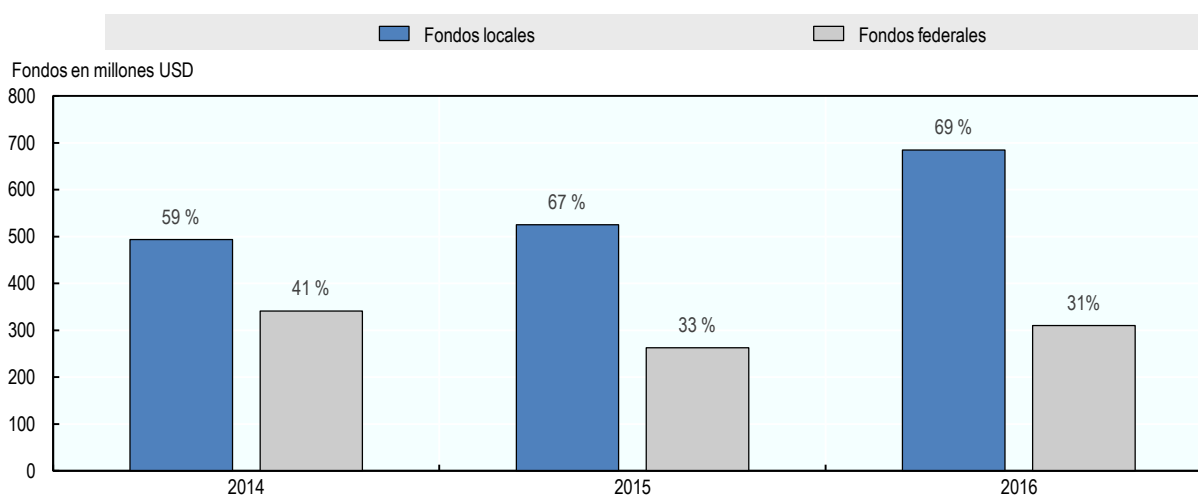
La Ciudad de México sigue dos sistemas de contratación pública, según la fuente de financiamiento. Cuando hay fondos federales, las autoridades contratantes tienen que apegarse al sistema federal. Sin embargo, al utilizar fondos locales, siguen exclusivamente el sistema del nivel local de la Ciudad de México. Como se describe en la Gráfica 7.2, en 2016, 69% de las compras públicas de la CDMX se ejecutó con fondos locales. El marco regulatorio de compras públicas con fondos locales se basa sobre todo en la legislación local sobre contratación pública (Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, LCP), que se modificó en septiembre de 2016, así como en la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal (LOP), modificada en septiembre de 2015. La Ciudad de México promulgó regulaciones para aplicar cada una de estas dos leyes (Reglamento de La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, REGLCP, y Reglamento de la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal, REGLOP).

Además de las leyes y regulaciones mencionadas, la Ciudad de México expidió dos circulares para regular las actividades de compras públicas y la gestión de recursos: la

circular 1 para secretarías, unidades administrativas, órganos descentralizados y entidades de la administración pública del Distrito Federal, y la circular 1 bis para las delegaciones.

Cuando las autoridades contratantes de la Ciudad de México (secretarías, unidades administrativas, órganos desconcentrados, entidades de la administración pública y delegaciones) utilizan fondos federales, se sujetan al marco regulatorio federal sea a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas (LOPSRM). Si bien se mencionan los dos sistemas, este capítulo se centra en el sistema de la Ciudad de México, analizando el marco legal e institucional, así como los procesos para garantizar y aumentar la integridad del sistema de contratación pública.

Gráfica 7.2. Porcentaje de fondos locales y federales en la Ciudad de México



Fuente: Autor con base en información proporcionada por la CDMX.

Este capítulo está organizado en cuatro secciones: 1) aumentar la transparencia y el acceso a la información sobre los procesos y las actividades de contratación pública; 2) preservar la integridad y promover una cultura de integridad entre funcionarios de contratación pública, posibles proveedores y la sociedad civil; 3) fomentar la integridad mediante una eficaz gestión de los conflictos de interés en el proceso de contratación pública, y 4) fortalecer el sistema de rendición de cuentas, control y gestión de riesgos respecto de los procesos de contratación pública.

7.2. Aumentar la transparencia y el acceso a la información sobre los procesos y las actividades de contratación pública

7.2.1. Incrementar el acceso a oportunidades de contratación pública y la eficiencia del sistema al reducir el uso de excepciones legales a la licitación abierta y competitiva.

Los riesgos para la integridad están también ligados al método de contratación pública utilizado por las autoridades contratantes. La licitación pública y competitiva debe ser el método estándar para realizar la contratación pública, como medio para impulsar la eficiencia, combatir la corrupción, obtener precios equitativos y razonables, y garantizar resultados competitivos. Si las limitaciones a la licitación competitiva y la contratación de una sola fuente se justifican por circunstancias excepcionales, dichas excepciones deben

ser limitadas, definirse de antemano y, cuando se apliquen, deben explicarse y supervisarse de manera adecuada, tomando en cuenta el aumento del riesgo de corrupción, incluso los actos cometidos por proveedores extranjeros (OCDE, 2015^[2]). De hecho, de acuerdo con el Informe de la OCDE sobre Cohecho Internacional, más de la mitad de los casos de cohecho cometidos en el extranjero tuvo por objeto obtener un contrato de compras públicas. Por tanto, la elección inadecuada del procedimiento de contratación pública representa un alto riesgo de corrupción, en particular por la falta de una justificación idónea del uso de procedimientos no competitivos y su abuso con base en excepciones legales: división de los contratos, abuso de una urgencia extrema y modificaciones sin sustento (OCDE, 2016^[3]).

En la Ciudad de México, el marco regulatorio de las compras públicas ofrece la posibilidad de utilizar tres métodos para este fin: licitación pública, que representa la regla general, licitación restringida (invitación a cuando menos tres proveedores) y adjudicación directa. En los artículos 54, 55 y 57 de la LCP y el Artículo 63 de la LOP se definen las excepciones a la licitación pública y se establecen varias posibilidades. En el Recuadro 7.2 se describen las excepciones legales a la licitación pública y competitiva.

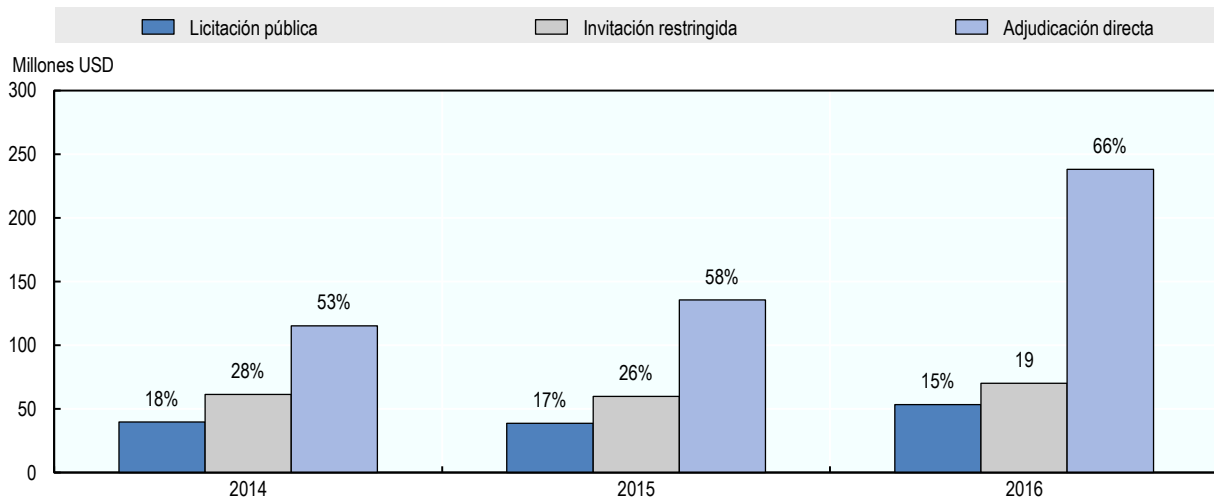
Recuadro 7.2. Excepciones a la licitación pública en la Ley de Adquisiciones para la Ciudad de México

1. Obras de arte o bienes y servicios sin sustitutos técnicamente aceptables.
2. Peligro o alteración del orden social, economía, servicios públicos, salubridad, seguridad o ambiente de alguna zona o región de la Ciudad de México.
- 2 bis. Si se demuestra que hay mejores condiciones en términos de precio, calidad, financiamiento u oportunidad.
3. Si se hubiere rescindido el contrato respectivo por causas imputables al proveedor.
4. Si se realizó una licitación pública o procedimiento de invitación restringida que se hayan declarado desiertos.
- 4 bis. Por razones de interés público o de confidencialidad.
5. Razones justificadas para la contratación de una marca determinada.
6. Adquisiciones de bienes perecederos, alimentos preparados, granos y productos alimenticios básicos o semiprocados, para uso o consumo inmediato.
7. Servicios de consultoría, asesoría, estudios e investigaciones, auditorías y servicios de naturaleza similar, cuya contratación conforme al procedimiento de licitación pública pudiera afectar el interés público o comprometer, difundir o dar a conocer información confidencial de la administración pública.
8. Contratación con grupos rurales o urbanos marginados específicos (contratación social).
9. En el caso de adquisición de bienes, arrendamientos o prestación de servicios que realicen las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades para someterlos a procesos productivos en cumplimiento a su objeto o para fines de comercialización.

10. Contratación de seguros de aseguramiento, mantenimiento, conservación, restauración y reparación de bienes en los que no sea posible precisar su alcance, establecer el catálogo de conceptos y cantidades de trabajo o determinar las especificaciones correspondientes.
11. Adquisiciones provenientes de personas físicas o morales que, sin ser proveedores habituales y en razón de encontrarse en estado de liquidación o disolución o bien, bajo intervención judicial, ofrezcan bienes en condiciones excepcionalmente favorables.
12. Servicios profesionales prestados por personas físicas.
13. Contratación de personas físicas o morales de las que se adquieran bienes o proporcionen servicios de carácter cultural, artístico o científico, en los que no sea posible precisar la calidad, alcances o comparar resultados.
14. Bienes y servicios de seguridad relacionados directamente con la seguridad pública, procuración de justicia y readaptación social.
15. Medicamentos, material de curación y equipo especial para los hospitales, clínicas o necesarios para los servicios de salud.
16. Bienes o servicios cuyo costo esté sujeto a precio oficial.
17. Bienes y servicios que conlleven innovaciones tecnológicas, siempre que se garantice la transferencia de tecnología a la ciudad y/o se promueva la inversión y/o el empleo.
18. Bienes y servicios destinados a actividades directamente vinculadas al desarrollo de la investigación científica y tecnológica.
19. Si no se hubiere formalizado el contrato por causas imputables al proveedor.

Fuente: Gaceta Oficial del Distrito Federal (2016a), Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal,, http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/65234/31/1/1 (consultado el 10 de mayo de 2017).

Los directivos de las autoridades contratantes autorizan las excepciones a la licitación pública con base en justificaciones aportadas por los departamentos involucrados. En 2016, más de 66% de las compras públicas de la Ciudad de México se realizó mediante adjudicación directa, y más de 19%, mediante invitaciones restringidas. En otros países de la OCDE se utiliza mucho más la licitación pública; por ejemplo, en 2013, representó 82% de los procedimientos totales de España, 72% de los de Alemania y 88% de los de Suecia. Como se describe en la Gráfica 7.3, en la Ciudad de México, las excepciones aumentaron en los últimos tres años: 82% en 2014, 83% en 2015 y 85% en 2016. La Ciudad de México debería considerar reducir los casos de excepciones legales a la licitación pública en los artículos relacionados de la LCP y la LOP, para así disminuir los riesgos relacionados con la integridad.

Gráfica 7.3. Porcentaje del método de contratación pública utilizado en la Ciudad de México

Fuente: Datos proporcionados por la Ciudad de México.

7.2.2. Mejorar el monitoreo de las excepciones a licitaciones competitivas.

Además del sistema de control en vigor, la Ciudad de México diseñó un mecanismo específico de control para garantizar la integridad y la eficiencia del sistema: los comités de contratación. Este comité de contratación pública es un grupo de funcionarios nombrados para revisar y evaluar de manera independiente las actividades de adquisición y cuyo principal objetivo es procurar la eficiencia y la integridad del sistema. En un proceso de contratación pública, se le considera como la primera línea de defensa del modelo de las Tres Líneas de Defensa.

Los comités de contrataciones públicas existen en el ámbito central y en el delegacional, y también en el de las entidades gubernamentales. En el Recuadro 7.3 se describe la función del comité de compras públicas establecido en el nivel de una entidad. Una de las funciones clave de dichos comités es opinar sobre las excepciones a los procedimientos competitivos y públicos. Las autoridades contratantes tienen que presentar un informe mensual sobre las adjudicaciones directas a la Contraloría General de la Ciudad de México.

Recuadro 7.3. Funciones del comité de contratación pública en entidades gubernamentales

1. Elaborar y aprobar sus manuales de integración y funcionamiento.
2. Preparar y aprobar el programa de trabajo anual y evaluarlo sobre una base trimestral.
3. Dar seguimiento al cumplimiento de sus acuerdos.
4. Aplicar los lineamientos y políticas generales emitidos por el Comité Central.
5. Fijar políticas de verificación de precios, pruebas de calidad, aspectos ambientales y otros requisitos formulados por sus áreas operativas, de acuerdo con las políticas establecidas por el Comité Central.
6. Revisar los programas y presupuestos de contratación pública, así como realizar observaciones y recomendaciones.
7. Dictaminar los casos de las excepciones a la licitación pública contempladas en el Artículo 54 de la Ley, excepto sus fracciones IV y XII.
8. Emitir políticas y directrices internas sobre contratación pública, tomando en cuenta las propuestas del comité central.
9. Promover y difundir las políticas respectivas a la consolidación de la contratación pública y las condiciones de pago.
10. Analizar cada trimestre los informes sobre los casos dictaminados presentados por las unidades de contratación, así como los resultados generales de dicha contratación.
11. Aplicar, difundir y vigilar el cumplimiento de la ley, las regulaciones y otras disposiciones aplicables.

Fuente: Diario Oficial de la Federación (2010), Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/62838/48/2/1 (consultado el 10 de mayo de 2017).

La composición del comité de contrataciones públicas es más o menos similar en todos los niveles (central, delegacional y de entidad gubernamental). Todos los miembros tienen derecho a voz, aunque no todos pueden votar. En el Cuadro 7.1 se presentan los miembros de un comité de compras públicas y sus respectivos derechos. Los funcionarios de la Oficina de la Contraloría no tienen derecho a voto en esos comités, lo que coincide con las mejores prácticas internacionales, pues también auditan el procedimiento de contratación pública. Para la adjudicación directa, pese a que los comités de contratación pueden actuar como la primera línea de defensa, no se ejercen controles específicos y profundos antes de la adjudicación del contrato. Como se mencionó, en 2016, alrededor de 85% de la contratación pública en la Ciudad de México implicó excepciones a las licitaciones competitivas. Este alto porcentaje de excepciones pone en tela de juicio la eficiencia del sistema. La Ciudad de México tendrá que aumentar el control de las excepciones a los procedimientos competitivos y considerar la posibilidad de publicar su justificación.

Cuadro 7.1. Miembros de un comité de contratación pública y sus derechos

Miembros del comité de contratación pública	Derecho a voz	Derecho a voto
Un presidente (el director de la entidad)	x	x
Secretario ejecutivo	x	x
Secretario administrativo	x	x
Representantes de las áreas técnicas, de planeación y de presupuesto	x	
Dos contralores ciudadanos	x	x
Representantes de la Contraloría de la Ciudad de México y sus departamentos jurídicos	x	

Fuente: Gaceta Oficial del Distrito Federal (1998a), Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, y Gaceta Oficial del Distrito Federal (1999a), Reglamento de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, (consultados el 10 de mayo de 2017).

7.2.3. Fomentar la digitalización del sistema de contratación pública mediante un sistema integral de contratación pública electrónica.

La contratación electrónica, que representa el uso de las tecnologías de información y comunicación en las compras públicas, aumenta la transparencia, facilita el acceso a las licitaciones públicas, reduce la interacción directa entre los funcionarios de contratación y las empresas participantes, incrementa la difusión y la competencia, y permite una detección más fácil de irregularidades y corrupción, como los mecanismos de colusión en los procedimientos de contratación (OCDE, 2016^[4]). La digitalización de los procesos de contratación fortalece el control interno anticorrupción y la detección de amenazas a la integridad; asimismo, ofrece vías para adoptar servicios de auditoría que pueden facilitar las actividades de investigación (en el Recuadro 7.4 se describe cómo el sistema de contratación pública electrónica de Corea fomentó la transparencia y la integridad del sistema de contratación pública electrónica).

Recuadro 7.4. Sistema de contratación pública electrónica de Corea, KONEPS

En 2002, el Servicio de Contratación Pública (PPS), la agencia central de contratación pública de Corea, implementó un sistema de contratación pública electrónica totalmente integrado, llamado KONEPS. El sistema cubre todo el ciclo de contratación de manera electrónica (incluso una ventanilla única de registro, licitación, contratos, inspección y pago), y los documentos correspondientes se intercambian en Internet.

De acuerdo con el PPS, el sistema mejoró la eficiencia en la contratación pública y redujo considerablemente los costos de transacción. Además, incrementó la participación en licitaciones públicas y optimizó en forma significativa la transparencia al eliminar los casos de corrupción mediante la prevención de prácticas ilegales y actos de colusión. Por ejemplo, la Comisión de Comercio Justo de Corea opera en KONEPS, el sistema coreano BRIAS, un sistema de detección automatizada de estrategias de licitación sospechosas. Según la evaluación sobre integridad realizada por la Comisión Anticorrupción y de Derechos Civiles de Corea, desde el arranque de KONEPS, el índice de percepción de integridad de PPS mejoró de 6.8 a 8.52 (de la máxima calificación de 10).

Fuente: (OCDE, 2016^[3]), *Preventing Corruption in Public Procurement*, <http://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-in-Public-Procurement-Brochure.pdf>.

Al utilizar fondos federales, las autoridades contratantes quedan sujetas a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y deberán usar la plataforma federal de contratación electrónica: CompraNet. Sin embargo, la Ciudad de México aún no diseña un sistema de contratación pública electrónica totalmente integrado para los casos en que las autoridades contratantes utilizan fondos locales (69% de los fondos totales); dicho sistema está en elaboración. Muchas disposiciones de la LCP y la LOP mencionan la posibilidad de utilizar medios electrónicos para el proceso de contratación pública; pero en la práctica casi toda la comunicación entre proveedores y autoridades contratantes se lleva a cabo por correo electrónico y reuniones presenciales, lo que aumenta el riesgo de corrupción en las actividades de contratación pública.

El desarrollo del sistema electrónico de compras públicas lo coordinan la Secretaría de Finanzas y la Oficialía Mayor, que es la oficina administrativa del Gobierno de la Ciudad de México encargada de la gestión interna de la administración pública (recursos humanos y materiales). El principal objetivo del sistema es poner en marcha una herramienta electrónica automatizada, transparente y moderna para prevenir la corrupción. De acuerdo con la Contraloría General de la Ciudad de México, el sistema electrónico de contratación pública de la Ciudad se ejecutará en siete pasos: 1) publicación de un acuerdo por parte del jefe de Gobierno de la Ciudad de México que obligue a todas las autoridades contratantes a utilizar el sistema electrónico de compras públicas; 2) la Ciudad de México adquirirá los equipos y programas necesarios para arrancar el proyecto; 3) una comisión a cargo de regular los precios de los bienes y servicios que se adquirirán tomará la decisión mediante el sistema electrónico de contratación pública; 4) instauración de un padrón de proveedores; 5) definición de las unidades administrativas que utilizarán el sistema; 6) capacitación de los funcionarios públicos en el nuevo sistema, y 7) implantación del sistema.

No obstante, durante la misión de investigación, los diferentes actores no proporcionaron información sobre el plazo para la puesta en marcha del sistema ni sobre sus funcionalidades. Algunas de ellas, como la presentación de propuestas en Internet, son esenciales para conservar la integridad del sistema. Si bien el principal objetivo del sistema es prevenir actos de corrupción y amenazas a la integridad, parece que no todos los bienes y servicios tendrán que adquirirse a través del sistema, lo cual podría poner en riesgo su integridad. La Ciudad de México tendrá que considerar un sistema electrónico de contratación pública totalmente integral que utilicen todas las autoridades contratantes, tanto para la adquisición de todos los bienes y servicios como para las obras públicas.

7.2.4. La Ciudad de México se beneficiaría al implantar y mejorar herramientas electrónicas, como catálogos de precios y padrones de proveedores en Internet.

Los catálogos electrónicos de precios de bienes y servicios de uso común son una gran herramienta para evitar la malversación y el desperdicio de fondos públicos, así como la corrupción, pues las autoridades contratantes tendrán que usar el precio establecido en el catálogo como el de referencia para su análisis de mercado. Así, los fondos se contabilizan de mejor manera y se utilizan para los propósitos establecidos. Esta práctica es común en los países de la OCDE; por ejemplo, para combatir la corrupción en Italia, la Autoridad Nacional Anticorrupción (ANAC) tiene la facultad de determinar los precios de referencia (G20, 2016^[5]).

En la Ciudad de México, el Artículo 6 de la LCP estipula que la Oficialía Mayor deberá crear un catálogo electrónico de precios de bienes y servicios de uso común, el cual se actualizaría con regularidad para permitir un análisis eficaz del mercado. Sin embargo, aún

no se elabora, pese a que esta disposición se incluyó en el marco jurídico desde abril de 2010. Para cumplir con la LCP y potenciar la integridad del sistema, la Oficialía Mayor debe elaborar y brindar acceso a este catálogo de precios sin demora.

La Secretaría de Obras y Servicios instauró un concepto similar llamado “Tabulador de precios”, que consiste en un catálogo de precios de bienes y servicios relacionados con obras públicas. Dicho catálogo debe utilizarse por todas las autoridades contratantes de la Ciudad de México para evaluar los costos del proyecto y las ofertas en un procedimiento de licitación. Para fijar el precio de referencia, la Secretaría de Obras y Servicios envía solicitudes de propuestas (SDP) exclusivamente a proveedores ubicados en la Ciudad de México, aunque no hay restricciones para que proveedores de otros estados participen en las oportunidades de contratación que ofrece la Ciudad. Para tener un estimado adecuado de los precios de referencia, es recomendable que la Secretaría de Obras y Servicios modifique su metodología y envíe SDP no solo a proveedores ubicados en la Ciudad de México, sino también a proveedores importantes en otros estados del país.

Una herramienta electrónica adicional para evitar desperdicios de fondos públicos es un padrón de proveedores. Por lo general, se usa para recopilar y almacenar información legal y financiera sobre los proveedores, junto con su campo de actividad en cuanto a categorías de los bienes y servicios que suministran. Un padrón de proveedores eficaz deberá actualizarse periódicamente e incluir información sobre el desempeño de los proveedores en la aplicación eficiente de los contratos públicos, que implica también información sobre amenazas a la integridad que permita a las autoridades contratantes seleccionar únicamente proveedores confiables en cumplimiento de las normas de integridad (en el Recuadro 7.5 se presenta un ejemplo del padrón de proveedores en Estados Unidos).

Recuadro 7.5. Consolidación de información sobre proveedores en Estados Unidos de América

El Sistema de Gestión de Adjudicaciones (SAM, www.sam.gov) es un sitio web gratuito perteneciente y operado por el gobierno federal de Estados Unidos que consolida las capacidades de varios sistemas y bases de datos anteriores utilizados en los procesos federales de contratación y adjudicación, y abarca los siguientes sistemas:

- El Registro Central de Contratistas (CCR) es la principal base de datos de proveedores del gobierno federal, el cual recopila, valida, almacena y difunde información sobre proveedores para apoyar la misión de adquisiciones de las dependencias. Tanto los proveedores actuales como los potenciales deben registrarse en el CCR para ser elegibles para contratos federales. Una vez que se registran, sus datos se comparten con otros sistemas de negocios electrónicos federales que promueven la comunicación sin papel y la cooperación entre distintos sistemas. La información y las capacidades del CCR se están transfiriendo de manera paulatina al SAM.
- El Sistema de Listas de Partes Excluidas (EPLS) era un sistema basado en la web que identificaba las partes excluidas de recibir contratos federales, ciertos subcontratos y ciertos tipos de ayuda y beneficios federales, financieros y no financieros. El EPLS se actualizó para reflejar exclusiones administrativas y reglamentarias en todo el gobierno, así como para incluir a presuntos terroristas y personas a quienes se impide entrar a Estados Unidos. El usuario podía buscar, ver y descargar exclusiones vigentes y archivadas. En noviembre de

2012, todas las capacidades de exclusión del EPLS se transfirieron al SAM. Además, desde julio de 2009 se requiere que las agencias federales publiquen todas las evaluaciones de desempeño de los contratistas en el Sistema de Recuperación de Información sobre Desempeño Previo (PPIRS, www.ppirs.gov). Dicha aplicación, basada en la web y para todo el gobierno, brinda información oportuna y pertinente sobre el desempeño pasado de un contratista a la comunidad federal de adquisiciones, de modo que puedan tomar decisiones de selección de fuentes. El PPIRS proporciona una función de búsqueda para que los usuarios autorizados recuperen información de boletines de notas que detalla el desempeño pasado de un contratista. Las regulaciones federales requieren que cada año durante la vigencia del contrato, los clientes llenen tarjetas de reporte. El PPIRS consiste en varios subsistemas y bases de datos (por ejemplo, el Sistema de Desempeño del Contratista, la Base de Datos de Historial de Desempeño y el Sistema de Apoyo a la Evaluación del Contratista).

Fuente: (OCDE, 2014^[6]), *Colombia: La implementación del buen gobierno*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París.

En la Ciudad de México, los artículos 14.2 a 14.7 de la LCP determinan la elaboración por parte de la Oficialía Mayor de un padrón de proveedores de bienes y servicios (www.proveedores.cdmx.gob.mx). La etapa piloto empezó con la participación de pocos proveedores. Los proveedores pueden registrarse en Internet con toda la información electrónicamente. Se “prerregistran”, y un órgano disciplinario compuesto por contadores y abogados será responsable de analizar la información y autorizar el registro final de los proveedores. Para registrarse, los proveedores tienen que presentar varios documentos, entre ellos una declaración jurada y por escrito de que no se encuentran en ninguno de los casos descritos en el Artículo 39 de la LCP, relacionado con las amenazas a la integridad (véase la Sección 7.4).

La Secretaría de Obras y Servicios ya implantó este tipo de padrón. Sin embargo, no se considera un registro electrónico por dos razones: 1) los proveedores tienen que enviar documentación por correo, lo cual significa que no hay registro por medios electrónicos, y 2) el registro no se gestiona electrónicamente; la Secretaría publica cada mes la nueva lista de proveedores con los cuales las autoridades contratantes pueden entrar en contacto, añadiendo a los recién registrados y eliminando a aquellos cuyo registro se canceló. En la lista publicada en Internet solo se menciona el número de registro y el nombre de cada proveedor. A la Secretaría de Obras y Servicios le sería útil implantar un padrón de proveedores electrónico completo con información actualizada constantemente, y añadir información adicional sobre la lista de proveedores, como área de trabajo, número de identificación proporcionado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los nombres de los gerentes. De hecho, añadir información puede permitir que los funcionarios de contratación identifiquen si se encuentran en una posible situación de conflicto de interés.

7.2.5. Hacer cumplir las disposiciones de la Ley de Transparencia para acceder a la información sobre contratación pública.

La transparencia es decisiva para reducir al mínimo los riesgos intrínsecos de la contratación pública. Es también un mecanismo clave para fortalecer la integridad al contribuir que todos los actores rindan cuentas de sus actos. Además de la

Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Contratación Pública (OCDE, 2015^[2]), la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública* promueve “la transparencia y la apertura de la administración, en particular, garantizar el libre acceso a la información y datos abiertos, además de dar respuesta oportuna a las solicitudes de información” (OCDE, 2017^[7]). En cada etapa del ciclo de contratación pública, desde la planificación de esta hasta el pago del contrato, debe observarse un grado oportuno de transparencia. Esto incluye publicar información sobre planes de contratación, documentos de licitación, decisiones de adjudicación, modificaciones de los contratos y su cumplimiento.

En mayo de 2016, en consonancia con la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Contratación Pública*, la Ciudad de México adoptó la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (LTAIPRC). Contiene disposiciones que rigen la transparencia en la contratación pública, en particular los artículos 121 y 141, que ordenan que las autoridades contratantes publiquen información sobre contratación pública en su sitio web. En el Recuadro 7.6 se presenta la información que todas las autoridades contratantes de la Ciudad de México tienen que poner a disposición del usuario en su sitio web.

Recuadro 7.6. Información sobre contratación pública que deberá publicarse en Internet

a) Licitaciones públicas e invitaciones restringidas:

1. Convocatoria de licitación o invitación expedida, así como las bases legales aplicadas para realizar el procedimiento.
2. Nombres de los participantes o proveedores invitados.
3. Nombre del ganador y la justificación.
4. Área responsable del procedimiento y área responsable del cumplimiento del contrato.
5. Convocatorias e invitaciones publicadas.
6. Dictámenes y fallo de la adjudicación.
7. Contrato, fecha, monto, plazo de entrega y desempeño de los servicios u obras públicas.
8. Mecanismos de vigilancia y supervisión, incluyendo estudios de impacto urbano y ambiental, según se requiera.
9. Partida presupuestaria, de acuerdo con el clasificador por objeto de gasto, de ser aplicable.
10. Origen de los recursos, especificando si son federales o locales, así como el tipo de fondo de participación o contribución respectivo.
11. Modificación de los acuerdos que, de ser aplicables, se firman, y especificar su objetivo y su fecha.
12. Informes de los avances físicos y financieros de las obras o servicios contratados.
13. Convenio de rescisión.

14. Finiquito.

b) Adjudicaciones directas:

1. Propuesta enviada por el oferente.
2. Justificación y base legal para llevar a cabo el procedimiento.
3. Autorización para ejercer la opción.
4. Cotizaciones de precios, si aplica, con los nombres de los proveedores y los montos.
5. Nombre de la persona física o moral a quien se adjudicó el contrato.
6. Unidad administrativa solicitante y la persona responsable de su ejecución.
7. Número, fecha y monto del contrato, y el periodo de entrega o ejecución de los servicios u obra.
8. Mecanismos de monitoreo y supervisión, incluidos, cuando apliquen, los estudios urbanos y ambientales.
9. Informes de avances de las obras o servicios contratados.
10. Convenio de rescisión.

Fuente: Gaceta Oficial de la Ciudad de México (2016b), Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, <http://cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/5801.pdf> (consultado el 10 de mayo de 2017).

El responsable de vigilar el cumplimiento de la LTAIPRC es el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (InfoDF). Esta entidad autónoma supervisa el acceso a la información al garantizar el derecho fundamental de todos los ciudadanos a compartir, investigar y solicitar información pública, así como participar en el proceso de formulación de políticas públicas. Permite a los ciudadanos el acceso a información sobre las organizaciones públicas mediante la publicación de información oportuna, verificable, integral, accesible, actualizada y completa en un formato adecuado.

Cada entidad gubernamental debería tener una sección de “Transparencia” en su sitio web, en la que publique información y se clasifique según el artículo respectivo de la LTAIPRC. Al buscar información sobre contratación pública, es necesario que los usuarios conozcan los artículos de la LTAIPRC relacionados con la contratación pública para después buscar la información requerida. El sistema en vigor no es sencillo para el usuario, pues exige conocer la LTAIPRC o investigar más para saber con qué artículos se encuentra la información. Además, después de varias verificaciones, parece que la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México no se aplica en su totalidad, pues falta información y no se publica en Internet, lo cual reduce la transparencia y la eficiencia del sistema en todas las etapas del proceso de contratación pública. Esto ocurre también en la etapa de preparación de la licitación, pues las autoridades contratantes no publican información sobre sus planes de contratación, lo cual es esencial para fomentar la participación de proveedores y garantizar que se encuentre el equilibrio perfecto entre demanda y oferta, así como asegurarse de que todos los proveedores cuenten con el mismo nivel de información. Por ende, es conveniente que la Ciudad de México considere aplicar la ley de transparencia y poner en marcha un sitio

web sencillo para el usuario, en el que los posibles proveedores, la sociedad civil y otros actores tengan acceso a la información.

7.2.6. Fomentar el uso del portal de contrataciones abiertas por parte de todas las autoridades contratantes.

Otra iniciativa que se instauró en la Ciudad de México es la Alianza para las Contrataciones Abiertas, que trata de la publicación y uso de información abierta, accesible y oportuna sobre compras públicas. La publicación de información y su uso abre las puertas a un mejor compromiso y participación, y también al monitoreo del gasto público por parte de la sociedad civil y otros actores. En el Recuadro 7.7 se describen los beneficios de la contratación abierta y se ofrecen ejemplos concretos basados en evidencias.

La Ciudad de México es la primera ciudad del mundo en la que algunas autoridades contratantes publican información de las etapas de la contratación pública: planificación, licitación, adjudicación e implementación, con el Estándar de Contrataciones Abiertas a través del portal de contratación abierta (<http://www.contratosabiertos.cdmx.gob.mx/contratos>), el cual se puso en marcha en 2016. En el primer semestre de 2017, en la plataforma solo estaban registradas tres autoridades contratantes: la Secretaría de Finanzas, la Oficialía Mayor y la Secretaría de Obras y Servicios. La Secretaría de Obras y Servicios utilizaba el Sistema de Contabilidad y Presupuesto (SICOP), el cual tenía funciones similares a las del portal de contratación abierta, pues permitía supervisar los avances físicos y financieros de las obras públicas. Los usuarios, como los funcionarios de la Contraloría de la Ciudad de México, consideraban que dicho sistema era muy útil para llevar a cabo sus actividades. Sin embargo, el sistema dejó de usarse en fecha reciente, tal vez porque la Secretaría de Obras y Servicios se integró al portal de contratación abierta.

Una aplicación eficaz de la LTAIPRC es esencial para la transparencia del sistema en el nivel de las autoridades contratantes, pero la plataforma de contrataciones abiertas podría tener mayor impacto. Podría hacer que la información sobre contratación pública estuviera centralizada, disponible al público y se reutilizara, lo cual es crucial para los formuladores de políticas públicas, la sociedad civil y el sector privado. Por consiguiente, la Ciudad de México debe fomentar el uso del portal de contratación abierta por parte de todas las autoridades contratantes de la ciudad.

Recuadro 7.7. Normas de contrataciones abiertas

Beneficios de la contratación abierta

La publicación y uso de información estructurada y estandarizada sobre contratación pública ayuda a los actores a:

- ofrecer a los gobiernos más valor por su dinero;
- crear una competencia más equitativa e igualdad de condiciones para las empresas, en especial las más pequeñas;
- impulsar bienes, obras y servicios de mayor calidad para los ciudadanos;
- prevenir el fraude y la corrupción, y
- promover un análisis más inteligente y mejores soluciones a los problemas públicos.

Este acceso público a los datos de contratación abierta fomenta la confianza y garantiza que los miles de millones de dólares gastados por el gobierno generen mejores servicios, bienes y proyectos de infraestructura.

La evidencia hasta ahora

En Eslovaquia, la publicación completa de los contratos gubernamentales ayudó a exponer el despilfarro en los gastos y fraudes, y provocó un considerable aumento de la competencia para otros contratos posteriormente, con lo que alentó la innovación pública y de las pequeñas empresas.

La apertura permite enormes rendimientos sobre la inversión. El sistema de contratación pública electrónica transparente KONEPS, de Corea, ahorró al sector público USD 1.4 mil millones en costos, así como USD 6.6 mil millones a las empresas. El tiempo requerido para procesar las ofertas bajó de 30 horas a solo dos.

Fuente: Open Contracting Partnership (s.f.), www.open-contracting.org/why-open-contracting/ (consultado el 10 de mayo de 2017).

7.2.7. Ampliar los plazos para que los operadores económicos presenten sus ofertas.

Aumentar el acceso a las oportunidades de contratación pública a los posibles operadores económicos de todos tamaños es esencial para obtener el mejor valor por el dinero por medio de la competencia equitativa. Además de la publicación de información sobre contratación pública que incluya planes de contratación y oportunidades de licitación, otro factor clave que influye en la participación de operadores económicos en la contratación pública es el de los plazos fijados por las autoridades contratantes para que los posibles proveedores presenten su oferta. Mayores plazos aumentan la competencia entre licitadores y reducen las oportunidades de corrupción. En efecto, con plazos mayores: 1) más operadores económicos conocen las oportunidades de contratación, y 2) los proveedores tendrán más tiempo para preparar sus ofertas y, por tanto, para presentarlas.

El marco regulatorio de contratación pública de la Ciudad de México establece plazos muy cerrados, los cuales limitan la participación de los proveedores en oportunidades de licitación. Por ejemplo, el Artículo 43 de la LCP menciona que los documentos de licitación deberán estar disponibles solo por un mínimo de tres días tras la publicación de la convocatoria de licitación; el Artículo 44 estipula que, en caso de que realicen cambios a los documentos de licitación después de la sesión de apertura de ofertas, los proveedores tienen hasta tres días para ajustar su propuesta económica. No se cuenta con información disponible al público ni se estableció evaluar el tiempo real ofrecido a los proveedores para presentar sus ofertas; sin embargo, con el fin de aumentar la competencia y la integridad del sistema, es recomendable que la Ciudad de México considere ampliar los plazos estipulados en su marco regulatorio para así elevar la participación de los proveedores en las oportunidades de contratación. En el Recuadro 7.8 se presentan ejemplos de límites de tiempo para presentar ofertas en el ámbito federal mexicano y en la Unión Europea.

Recuadro 7.8. Límite de tiempo para presentar sus ofertas

México:

En el nivel federal, el límite de tiempo mínimo establecido para presentar una oferta en licitaciones internacionales es de **20 días naturales**, en tanto que en licitaciones nacionales es de **15 días**.

Unión Europea:

Procedimiento abierto

En un procedimiento abierto, cualquier empresa puede presentar una oferta. El límite de tiempo mínimo para presentar propuestas es de 35 días a partir de la fecha de publicación del aviso de contrato. Si se publica un aviso informativo antes, este tiempo límite se reduce a 15 días.

Procedimiento restringido

En un procedimiento restringido cualquier empresa puede participar, pero **únicamente** las que se **seleccionen antes** serán invitadas a **presentar una propuesta**. El tiempo límite para solicitar la participación es de **37 días** a partir de la publicación del aviso de contrato. Después la autoridad pública selecciona **al menos a cinco candidatos** con las capacidades requeridas, quienes después tienen **40 días** para presentar una propuesta a partir de la fecha en que se envió la invitación. Este tiempo límite puede reducirse a **36 días**, si se publicó antes un aviso informativo.

Fuente: European Union (s.f.),

http://europa.eu/youreurope/business/public-tenders/rules-procedures/index_en.htm.

7.2.8. Introducir la publicación previa de los documentos de licitación para aumentar la competencia y, por consiguiente, la integridad del sistema.

Una herramienta esencial para incrementar el acceso a oportunidades de contratación es la publicación previa de información y de los documentos de licitación. Esto por lo general se considera como una buena práctica para 1) dar a conocer las futuras oportunidades de contratación al mayor número de proveedores y 2) ofrecer a los posibles

proveedores oportunidades para comentar sobre dichos documentos con anterioridad a la fecha de su publicación formal. Esto garantiza una competencia eficaz y evitar violaciones a la integridad, como especificaciones técnicas personalizadas. No hay reglas o plazos específicos para la publicación previa de los documentos de licitación o información. Sin embargo, cuanto más pronto lo haga la autoridad contratante (AC), más impacto tendrá en la competencia y la integridad.

El marco jurídico de la Ciudad de México no contiene disposiciones que regulen la publicación previa de información o de los documentos de licitación. Por tanto, las autoridades contratantes de la Ciudad las usan. El marco jurídico de la Ciudad de México solo contiene disposiciones que regulan las juntas de aclaración, en las que los posibles oferentes pueden pedir a la AC que aclare aspectos específicos de los documentos de licitación. Esto algunas veces supone que estos cambien. La incorporación de herramientas como el aviso previo de información o la publicación previa de documentos de licitación podría incrementar la integridad del sistema de contratación pública de la Ciudad de México y el acceso a oportunidades de contratación.

7.3. Preservar la integridad y promover una cultura de integridad entre los funcionarios de contratación pública, los posibles proveedores y la sociedad civil

Los funcionarios de contratación deben demostrar altos estándares éticos y valores morales, actuar con profesionalismo y desempeñar sus tareas conforme a los principios de equidad y no discriminación. Salvaguardar la integridad es esencial para frenar la corrupción en el sistema de contratación pública.

7.3.1. Elaborar una estrategia anticorrupción específica para la contratación pública.

Tras la adopción en enero de 2017 de la nueva Constitución de la Ciudad de México, la cual otorga mayor autonomía política a la Ciudad, se aplicarán diversas reformas anticorrupción y sobre integridad, junto con un Sistema Anticorrupción local. En mayo de 2015 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* un Decreto por el cual se enmendaban, añadían o rechazaban varias disposiciones de la Constitución con el fin de prevenir y detectar la corrupción, y sancionar responsabilidades administrativas, así como controlar los recursos públicos, con el objetivo final de erradicar las prácticas de corrupción (véase el Capítulo 1).

Como la contratación pública es un área de alto riesgo en términos de corrupción y amenazas a la integridad, muchos países diseñaron una estrategia anticorrupción o una ley de contratación pública focalizadas y diseñadas a la medida. Tanto en Austria como en México en el ámbito federal instituyeron una, aunque la de México se abrogó con la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (Recuadros 7.9 y 7.10). Sin embargo, en la Ciudad de México, la contratación pública no se abordó directamente en el sistema anticorrupción. Durante la misión de investigación, se mencionó que la LCP y la LOP se revisarán en una etapa posterior, después de la adopción de las reformas sobre integridad. Así, a la Ciudad de México le resultaría útil elaborar una estrategia anticorrupción para la contratación pública, en consonancia con el sistema anticorrupción y las reformas sobre integridad, y después modificar su marco regulatorio de contratación pública.

Recuadro 7.9. Estrategia anticorrupción de la Agencia Federal de Contratación Pública de Austria

La integridad es el elemento central de la Estrategia Anticorrupción que elaboró la Agencia Federal de Contratación Pública de Austria (BBG), y se reflejó en las siguientes acciones:

- establecimiento de procedimientos organizacionales precisos (definición clara de funciones y estructuras);
- incorporación de medidas anticorrupción en la vida laboral;
- reevaluación y mejora constantes de la estrategia;
- concientización constante del personal y
- focalización más intensa en las consecuencias de la corrupción.

La estrategia contiene una regulación explícita de los principales valores y estrategias relativos a la prevención de la corrupción, la clara definición de las áreas grises (por ejemplo, la diferencia entre la atención a clientes y la corrupción), reglas claras sobre la aceptación de obsequios, así como reglas sobre empleos adicionales. Asimismo, la estrategia ofrece a los empleados una visión clara de la gestión de emergencias.

Fuente: (OCDE, 2016^[3]), *Preventing Corruption in Public Procurement*, <http://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-in-Public-Procurement-Brochure.pdf>.

Recuadro 7.10. Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas de México

La Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas (LFACP) se estableció en junio de 2012 y establece las siguientes disposiciones para atender los temas de corrupción y fraude:

- sanciones y obligaciones para personas y entidades gubernamentales mexicanas y extranjeras por infringir la ley durante su participación en algún proceso federal de contratación pública, y también se aplican a otras profesiones relacionadas que pueden influir en la integridad en el proceso de contratación pública (que incluye pero no se limita a servidores públicos);
- las personas y entidades gubernamentales mexicanas implicadas en actos de corrupción en transacciones comerciales internacionales son igualmente responsables;
- actos como uso de influencia, soborno, colusión, fraude, omisión, evasión, presentación de información falsa y falsificación se consideran infracciones (Artículo 8);
- las sanciones por violar la ley incluyen multas y descalificación legal (inhabilitación) del sector de trabajo pertinente durante periodos que van de tres meses a ocho años para personas físicas y de tres meses a diez años para las entidades gubernamentales (Artículo 27);

- declararse culpable y cooperar en la investigación reduce las sanciones hasta 50% si la declaración tiene lugar dentro de los 15 días hábiles posteriores a la notificación de los procedimientos disciplinarios administrativos (artículos 20 y 31), y
- la identidad de los denunciantes deberá mantenerse en la confidencialidad (Artículo 10).

Fuente: (OCDE, 2015^[81]), *Desarrollo efectivo de megaproyectos de infraestructura: El caso del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris.

La integridad del sistema de contratación pública se garantiza mediante varias disposiciones de la LCP y la LOP, como el establecimiento de comités de contratación y contralores ciudadanos, elaboración de listas negras de proveedores y también la supervisión de los planes de contratación y presupuestos por parte de la Secretaría de Finanzas de la Ciudad de México. Sin embargo, el marco regulatorio de la contratación pública contiene también disposiciones que amenazan la integridad del sistema, como fijar a los proveedores plazos cortos para presentar sus ofertas (véase la Sección 7.2), e incluir disposiciones que aumentan el riesgo de colusión, como: 1) juntas de aclaración con preguntas orales y por escrito; 2) reuniones públicas para presentar los resultados de la licitación, con la posibilidad de que los proveedores entreguen una oferta mejor durante la junta; 3) posibilidad de que los oferentes asistan a la sesión de apertura de ofertas, y 4) organización de visitas conjuntas al sitio para los oferentes cuando la licitación lo requiera. Los Lineamientos de la OCDE para combatir la colusión entre oferentes en licitaciones públicas (OCDE, 2009^[9]) recomiendan evitar reunir a posibles proveedores al realizar juntas previas a la presentación de ofertas programadas con regularidad. Es recomendable que la Ciudad de México modifique su marco regulatorio de contratación pública de modo que armonice con las mejores prácticas internacionales y las reformas sobre integridad.

Muchas otras leyes rigen la integridad del sistema de contratación pública (véase el Capítulo 3). Entre otras, el Artículo 47 (derogado) de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP), los artículos 7 y 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP) y los artículos 21, 43, 44, 45, 59 y 70 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA).

- Artículo 47 de la LFRSP (derogado) determina las obligaciones y deberes de los servidores públicos, incluidos los funcionarios de contratación pública;
- Artículo 7 de la LFRASP menciona la responsabilidad de los funcionarios públicos de desempeñar sus obligaciones en cumplimiento de la LFRSP y seguir los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y la eficiencia del servicio público;
- Artículo 8-XII de la LFRASP describe la “política de regalos”, que prohíbe a los funcionarios públicos para recibir y aceptar donaciones, favores o empleos;
- Artículo 57 de la LFRSP (derogado) estipula que todo funcionario público puede informar, por escrito, al departamento de control interno de cada AC, de cualquier infracción que implique la responsabilidad administrativa de otros funcionarios públicos;

- Artículo 49 de la FLRSP (derogado) estipula que cada entidad gubernamental deberá tener una unidad en la que todos puedan informar de infracciones (incluyendo amenazas a la integridad) por parte de los funcionarios públicos respecto de sus obligaciones;
- Artículo 43 de la LGRA y LRA-CDMX crea el régimen de los servidores públicos que participan en contrataciones públicas;
- Artículo 44 de la LGRA y LRA-CDMX establece la obligación de expedir e implementar un protocolo de actuación en las contrataciones públicas por parte del Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción local y nacional;
- Artículo 59 de la LGRA y LRA-CDMX tipifica la contratación indebida como falta grave de los servidores públicos, y
- Artículo 70 de la LGRA y LRA-CDMX establece la colusión en contrataciones públicas como acto de particulares vinculados con faltas administrativas graves.

Todos los funcionarios de contratación deben cumplir con las disposiciones de la LFRSP, pero muchas disposiciones de este artículo están directamente vinculadas con la actividad de contratación pública (Recuadro 7.11).

Recuadro 7.11. Disposiciones de la LGRA directamente relacionadas con las actividades de contratación pública

Artículo 21. Las secretarías podrán suscribir convenios de colaboración con las personas físicas o morales que participen en contrataciones públicas, así como con las cámaras empresariales u organizaciones industriales o de comercio, con la finalidad de orientarlas en el establecimiento de mecanismos de autorregulación que incluyan la instrumentación de controles internos y un programa de integridad que les permita asegurar el desarrollo de una cultura ética en su organización.

Artículo 43. La plataforma digital nacional incluirá, en un sistema específico, los nombres y adscripción de los servidores públicos que intervengan en procedimientos para contrataciones públicas, ya sea en la tramitación, atención y resolución para la adjudicación de un contrato, otorgamiento de una concesión, licencia, permiso o autorización y sus prórrogas, así como la enajenación de bienes muebles y los que dictaminan en materia de avalúos, el cual se actualizará quincenalmente. Los formatos y mecanismos para registrar la información serán determinados por el Comité Coordinador. La información a que se refiere el presente artículo deberá ser puesta a disposición de todo el público en un portal de Internet.

Artículo 44. El Comité Coordinador expedirá el protocolo de actuación en contrataciones que implementarán las secretarías y los órganos internos de control. Dicho protocolo de actuación deberá ser cumplido por los servidores públicos inscritos en el sistema específico de la plataforma digital nacional a que se refiere el presente capítulo. En su caso, aplicarán los formatos que se utilizarán para que los particulares formulen un manifiesto de vínculos o relaciones de negocios, personales o familiares, así como de posibles conflictos de interés, conforme al principio de máxima publicidad y en los términos de la normatividad aplicable en materia de transparencia. El sistema específico de la plataforma digital nacional a que se refiere el presente capítulo incluirá

la relación de particulares, personas físicas y morales, que se encuentren inhabilitados para celebrar contratos con los entes públicos derivado de procedimientos administrativos diversos a los previstos por esta Ley.

Artículo 45. Las secretarías o los órganos internos de control deben supervisar la ejecución de los procedimientos de contratación pública por parte de los contratantes para garantizar que se lleva a cabo en los términos de las disposiciones en la materia, y efectuar las verificaciones procedentes si descubren anomalías.

Artículo 59. Será responsable de contratación indebida el servidor público que autorice cualquier tipo de contratación, así como la selección, nombramiento o designación de quien se encuentre impedido por disposición legal o inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o inhabilitado para realizar contrataciones con los entes públicos, siempre que en el caso de las inhabilitaciones, al momento de la autorización, estas se encuentren inscritas en el sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados en la plataforma digital nacional.

Artículo 70. Incurrirá en colusión el particular que ejecute con uno o más sujetos particulares, en materia de contrataciones públicas, acciones que impliquen o tengan por objeto o efecto obtener un beneficio o ventaja indebidos en las contrataciones públicas de carácter federal, local o municipal. También se considerará colusión cuando los particulares acuerden o celebren contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre competidores, cuyo objeto o efecto sea obtener un beneficio indebido u ocasionar un daño a la hacienda pública o al patrimonio de los entes públicos. Cuando la infracción se hubiere realizado a través de algún intermediario con el propósito de que el particular obtenga algún beneficio o ventaja en la contratación pública de que se trate, ambos serán sancionados en términos de esta ley. [...]

La LRA de la CDMX en los artículos 21, 43, 44, 45, 59 y 70 concuerda con lo establecido sobre contrataciones públicas en la LGRA.

Fuente: Diario Oficial de la Federación (2016), Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA).

7.3.2. Fomentar una cultura de integridad entre los funcionarios de contratación mediante programas de capacitación diseñados a la medida y el desarrollo de una estrategia clara de integridad.

La contratación pública se reconoce cada vez más como profesión estratégica que desempeña una función clave para la prevención de la malversación, el despilfarro y la posible corrupción. En la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Contratación Pública*, se sugiere que los adherentes se aseguren de que los funcionarios de contratación cumplan con los altos estándares profesionales de conocimientos, aplicación práctica e integridad, al proporcionar un conjunto especializado y actualizado periódicamente de herramientas para requerir altos estándares de integridad en todos los actores del ciclo de contratación. Todos los participantes en el proceso de contratación deben acreditar altas normas de integridad para incorporar una cultura de integridad en el proceso de contratación pública (OCDE, 2015^[2]).

Un requisito previo para cualquier institución es la identificación clara de funcionarios que trabajan en el área de compras públicas. La Ciudad de México no pudo proporcionar

información respecto del tamaño de la fuerza laboral en dicha área. Sin embargo, en la actualidad la Oficialía efectúa una evaluación de diagnóstico de los funcionarios de contratación pública al recabar información más detallada sobre sus antecedentes. Como primer paso, la Ciudad de México debe identificar con claridad a todos los funcionarios que participan en el proceso de contratación pública con el fin de diseñar de manera personalizada estrategias específicas para incrementar la integridad y la eficiencia del sistema.

La Oficialía Mayor y la Contraloría de la Ciudad de México proporcionaron capacitación sobre contratación pública para que se entiendan mejor los procesos de la contratación pública. La Contraloría de la Ciudad de México organizó esas sesiones de capacitación junto con la Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México. Sin embargo, la información recabada durante la misión de investigación sugiere que los temas de integridad no se abordan directamente en esas sesiones.

Además de estos cursos, a solicitud de la Oficialía Mayor, en 2014 se estableció un programa de certificación para funcionarios de contratación pública en la Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México para verificar que cuenten con los conocimientos, experiencia y capacidad para emprender sus obligaciones. Esta certificación abarcó también temas de integridad, pero se dirigió únicamente a directores (nivel estratégico) y a jefes de unidad (nivel operativo), no a todos los funcionarios de contratación pública. Es conveniente que la Ciudad de México amplíe la certificación a funcionarios de contratación pública de todos los niveles mediante un ajuste del programa a sus responsabilidades y que se centre en el tema de integridad.

En el área de desarrollo de capacidades, diseñar herramientas de aprendizaje electrónico es una manera relativamente rentable de aumentar la capacidad. La Contraloría de la Ciudad de México puso en marcha cursos en Internet sobre diversos temas, entre ellos contratación pública, ética en el sector público y obras públicas. Los cursos se dirigen al público en general y a la sociedad civil, pero también a funcionarios públicos. Sin embargo, no estaban disponibles en Internet, lo cual debilita el trabajo de la Contraloría para desarrollar la capacitación. Para que esta iniciativa rinda frutos es necesario que la Contraloría refuerce su sistema de TI con el fin de garantizar la disponibilidad constante en ese medio de aprendizaje electrónico. Además, la Escuela de Administración Pública ofrece cursos sobre temas relacionados con la integridad. La información proporcionada durante la misión de investigación indica que su contenido era teórico y no se adaptaba a las situaciones laborales cotidianas que los funcionarios públicos encuentran al desempeñar sus tareas. Sería útil desarrollar cursos de aprendizaje electrónico diseñados especialmente para situaciones que los funcionarios de contratación pública enfrentan a diario en su trabajo.

7.3.3. Promover más la transparencia y un enfoque basado en méritos para contratar personal y generalizar el uso de la EPI en todos los funcionarios de contratación de la Ciudad.

Además de la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Contratación Pública*, la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública* promueve un enfoque basado en méritos para emplear a personas profesionales y calificadas que tengan un profundo compromiso con los valores de integridad del servicio público. Por motivos de transparencia, todas las vacantes en puestos públicos deberán publicarse en Internet e instituirse un proceso competitivo para asegurarse de seguir dicho enfoque basado en méritos. La Ciudad de México no cuenta con una carrera profesional de la función pública (véase el Capítulo 3), por lo que, salvo excepción de los funcionarios

sindicalizados, los funcionarios públicos cuentan con contratos de duración limitada. La ley prevé la publicación de todas las vacantes en el sitio web de las entidades gubernamentales y la aplicación de un proceso competitivo, pero no todas las entidades aplican estas disposiciones. Esto ocurre con los funcionarios de contratación pública. Por consiguiente, se recomienda que la Ciudad de México considere fomentar la transparencia y el enfoque basado en méritos en sus procedimientos de contratación.

En julio de 2016, la Ciudad de México implantó un nuevo mecanismo de evaluación para selección: la Evaluación Preventiva Integral (EPI). La EPI (véase el Recuadro 3.11) evalúa la conducta de los funcionarios públicos desde la etapa de selección hasta la terminación de su empleo. Consiste en cuatro pruebas que miden el nivel de confianza, la confiabilidad, la integridad y las competencias profesionales del funcionario: examen psicométrico, examen psicológico, investigación socioeconómica y examen con polígrafo.

Sin embargo, la EPI no se aplica a todos los funcionarios de contratación pública. Esto sucede en dos casos: 1) con funcionarios sindicalizados o funcionarios que trabajan en secretarías, delegaciones, órganos administrativos descentralizados y otras entidades gubernamentales de la administración pública de la Ciudad de México, y 2) con funcionarios que cambian de una organización a otra sin que su salario aumente. Esto tiene el propósito de garantizar la conducta ética de los funcionarios que se contrata, pero no se planea emprender una acción específica en el caso de quienes ya se desempeñan como funcionarios de contratación. La Ciudad de México podría generalizar el uso de la EPI para ese tipo de funcionarios de todas las autoridades contratantes de la ciudad y elaborar un mecanismo específico para quienes ya desempeñan su labor en el área de contratación pública.

7.3.4. Concientizar al sector privado sobre los riesgos de corrupción.

Los contratos de compras públicas deben contener garantías de “no corrupción”, y es necesario aplicar medidas para verificar la veracidad de las garantías de los proveedores de que no han incurrido ni incurrirán en actos de corrupción relacionados con el contrato. Una posibilidad de proteger la integridad del sistema de contratación pública es instaurar pactos de integridad para cada procedimiento de contratación pública. Estos son acuerdos entre la AC que ofrece un contrato y los posibles proveedores dispuestos a presentar una oferta. El acuerdo estipula que los posibles proveedores se abstendrán de recurrir al soborno, la colusión y otras prácticas corruptas durante la vigencia del contrato. Así, los representantes legales de las empresas están enterados y son directamente responsables de la conducta ilícita. En algunos países de la OCDE, los pactos de integridad han servido como una herramienta eficaz para combatir la corrupción.

El Artículo 33 XXI de la LCP señala que los representantes legales de los licitadores deberán presentar una declaración jurada de que no se encuentran en ninguno de los casos restrictivos mencionados en el Artículo 39 de la LCP y en el Artículo 37 de la LOP. Algunos de estos casos se relacionan con el mal desempeño de los proveedores y con su cumplimiento de la LCP, pero también aquellos relacionados con la integridad del sistema. Si un posible proveedor se encuentra en uno de ellos, la AC no puede firmar un contrato con él. En el Recuadro 7.12 se describen los casos relacionados con amenazas a la integridad. Además de la declaración jurada, los licitadores tienen que presentar una manifestación de que no tienen conflicto de intereses (véase la Sección 7.4).

Recuadro 7.12. Casos en los que no es posible celebrar contratos con los oferentes

I. Aquellos en los que el servidor público que intervenga en cualquier forma en la licitación y adjudicación del contrato tenga interés personal, familiar o de negocios, inclusive aquellos en los que les pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o sus parientes consanguíneos hasta el cuarto grado por afinidad o civil, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

II. Aquellos en los que haya un funcionario que desempeñen un empleo, cargo o comisión en el servicio público federal o del Distrito Federal, o lo hayan desempeñado hasta un año antes de la publicación de la convocatoria o fecha de celebración del contrato (adjudicaciones directas), o bien, participen sociedades de las que dicha persona forme parte sin la autorización previa y por escrito de la Contraloría conforme a la ley que regula en materia de responsabilidades de los servidores públicos, así como aquellos en los que participen personas inhabilitadas para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

V. Aquellos en los que se hubiere proporcionado información que resulte falsa, que se hubiere proporcionado información o documentación cuya expedición no reconozca la persona o servidor público competente de su expedición o hayan actuado con dolo o mala fe en alguna etapa del procedimiento de licitación o en el proceso para la adjudicación de un contrato, en su celebración, durante su vigencia, o bien, durante la presentación o desahogo de una inconformidad.

VI. Aquellos en los que se hayan celebrado contratos en contravención a lo dispuesto por esta ley o que injustificadamente y por causas imputables a las mismas no formalicen el contrato adjudicado.

IX. Aquellos en los que participen funcionarios que por sí o mediante empresas que formen parte del mismo grupo empresarial, elaboren dictámenes, peritajes y avalúos, que se requieran para dirimir controversias entre tales personas y las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades gubernamentales.

X. Aquellos en los que participen funcionarios que se encuentren impedidos por resolución de la Contraloría en los términos del Título Quinto de este ordenamiento y Títulos Sexto de la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal (LOP), o por resolución de la Secretaría de la Función Pública del Gobierno Federal o de las autoridades competentes de los gobiernos de las entidades federativas o municipios.

XI. Aquellos en los que haya personas físicas o morales, socios de entidades gubernamentales, o sus representantes, que formen parte de otras que se encuentren participando en el mismo procedimiento.

XII. Aquellos en los que haya personas físicas, socios de personas morales, sus administradores o representantes, que formen o hayan formado parte de las mismas en el momento de cometerse la infracción, que se encuentren impedidas por resolución de la Contraloría, la Secretaría de la Función Pública del Gobierno Federal o de las autoridades competentes de los gobiernos de las entidades federativas o municipios.

XIV. Cuando se compruebe por la convocante durante o después del procedimiento de licitación o invitación restringida o de la celebración o dentro de la vigencia de los contratos que algún proveedor acordó con otro u otros elevar los precios de los bienes o servicios.

XV. Los demás casos en que haya personas que por cualquier causa se encuentren impedidas para ello por disposición legal.

Fuente: Gaceta Oficial del Distrito Federal (2016a), Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/65234/31/1/1.

Pese a estas medidas, aún es necesario hacer que el sector privado cobre conciencia acerca de los riesgos de corrupción. A decir verdad, hacerlo solo para el sector público no es el enfoque más eficiente para garantizar altas normas de integridad. El sector público puede desempeñar un papel clave para fomentar la conciencia del sector privado mediante la organización de cursos de capacitación y actividades de desarrollo de capacidad sobre temas de integridad.

En la Ciudad de México no se han emprendido acciones específicas con el sector privado para incrementar la integridad del sistema. Además de centrarse directamente en proveedores y posibles proveedores mediante la realización de sesiones de sensibilización y capacitación en temas de integridad, a la Ciudad de México le sería útil también idear acciones con las cámaras de comercio y federaciones que resultan esenciales para llegar a los proveedores y sensibilizarlos.

También habrá que alentar a los posibles proveedores a tomar medidas voluntarias para fortalecer la integridad en sus relaciones con el gobierno; por ejemplo, códigos de conductas, programas de capacitación sobre integridad para empleados, procedimientos corporativos para denunciar actos fraudulentos y corrupción, controles internos, certificación y auditorías emprendidas por un tercero independiente. En México, en el ámbito federal, la Secretaría de la Función Pública (SFP) elaboró en 2017 el Programa de Integridad Empresarial descrito en el Recuadro 7.13.

Recuadro 7.13. Modelo de Programa de Integridad Empresarial en México

Con el fin de contribuir a la preparación y puesta en marcha de los Programas de Integridad Empresarial, en consonancia con las disposiciones de los artículos 21 y 25 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, la Secretaría de la Función Pública (SFP) ofrece un Modelo de Programa de Integridad Empresarial.

En el documento hay sugerencias, buenas prácticas y lineamientos generales que el sector privado puede implantar. Además, incluye ejemplos de implementación de empresas de diferentes sectores.

El objetivo principal de este documento es apoyar al sector privado.

Fuente: (Secretaría de la Función Pública, 2017^[10]), Modelo de Programa de Integridad Empresarial, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/272749/Modelo_de_Programa_de_Integridad_Empresarial.pdf.

7.4. Fomentar la integridad pública mediante una gestión eficaz de los conflictos de interés en el proceso de contratación pública

La integridad en el sector público requiere un fuerte apego a los valores y principios que garanticen una conducta ética tanto de los funcionarios públicos como del sector privado. Servir al interés público es una de las principales misiones de los gobiernos y las instituciones públicas. Se espera que los funcionarios de contratación pública realicen su tarea con integridad, de manera equitativa e imparcial. La función de los gobiernos — garantizar que estos funcionarios no permitan que su interés privado ponga en riesgo la toma de decisiones oficial y la gestión pública— resulta fundamental.

Para salvaguardar la integridad del sistema, los funcionarios públicos necesitan lineamientos claros que garanticen una identificación clara de situaciones de conflicto de interés y mecanismos para manejarlas.

7.4.1. Complementar el Código de Ética general con un código de conducta o de ética específico para los funcionarios de contratación pública.

La *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Contratación Pública* y la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública* sugieren que se requieran altos estándares de integridad a todos los actores que participan en el ciclo de contratación. Dichos estándares se reflejan en marcos de integridad o códigos de conducta aplicables a los empleados del sector público. Los códigos de conducta deben aclarar las expectativas y servir como base de investigaciones y sanciones disciplinarias, administrativas, civiles y/o penales, según sea adecuado. También establecen en términos generales los valores y principios que definen el papel profesional de los servidores públicos, o se enfocan en la aplicación de dichos principios en la práctica.

En algunas áreas de alto riesgo, los funcionarios requieren orientación y normas específicas para mitigar los riesgos relacionados con la complejidad del área. La contratación pública es un ejemplo concreto de estas áreas de alto riesgo; por tanto, establecer normas para funcionarios de contratación —en particular restricciones y prohibiciones específicas— tiene el objeto de cerciorarse de que los intereses privados de los funcionarios (véase el Capítulo 3) no influyan indebidamente en el desempeño de sus

obligaciones y responsabilidades públicas. En el Recuadro 7.14 se describe el Código de Conducta para la Contratación Pública desarrollado en Canadá.

Recuadro 7.14. Código de Conducta para la Contratación Pública de Canadá

El gobierno de Canadá es responsable de mantener la confianza de la comunidad de proveedores y del público canadiense en el sistema de contratación pública al realizarla en forma responsable, ética y transparente.

El Código de Conducta para la Contratación Pública ayuda al gobierno a cumplir con su compromiso de reformar las compras públicas, garantizando una mayor transparencia, rendición de cuentas y las normas más altas de conducta ética. El Código consolida los requisitos gubernamentales actuales de tipo legal, regulatorio y de políticas públicas en una declaración concisa y transparente sobre las expectativas del gobierno acerca de sus empleados y sus proveedores.

El Código de Conducta para la Contratación Pública proporciona a todos los participantes en el proceso de contratación pública —tanto servidores públicos como proveedores— una declaración clara de las expectativas mutuas para asegurar que todos los participantes en el proceso de contratación tengan un entendimiento básico común.

El Código refleja la política del gobierno canadiense y está enmarcado por los principios establecidos en la Ley de Administración Financiera y en la Ley Federal de Rendición de Cuentas. Consolida las medidas del gobierno federal sobre conflictos de interés, las medidas posteriores al empleo y de anticorrupción del gobierno, así como otros requisitos legislativos y de política relacionados específicamente con la contratación pública. Este Código tiene el propósito de resumir la ley en vigor al brindar un solo punto de referencia sobre las responsabilidades y obligaciones clave para los servidores públicos y los proveedores. Además, describe las quejas de estos últimos y las salvaguardas procesales.

El gobierno espera que todos los participantes en el proceso de contratación pública acaten las disposiciones de este Código.

Fuente: Public Works and Government Services Canada (PWGSC) (s.f.), *The Code of Conduct for Procurement*, www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/app-acq/cndt-cndct/contexte-context-eng.html (consultado el 17 de junio de 2017).

Para salvaguardar la integridad y la ética en la Ciudad de México se cuenta con tres instrumentos principales (véase el Capítulo 3): la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP), el Código de Ética de los Servidores Públicos para el Distrito Federal (CESPDF), adoptado en 2014, y la Carta de Obligaciones de los Servidores Públicos (COSP). Todos los funcionarios públicos de la Ciudad de México deben respetar las disposiciones incluidas en dichos instrumentos. Sin embargo, como la contratación pública es un área de alto riesgo, a la Ciudad de México le beneficiaría desarrollar un código de conducta específico para funcionarios públicos que desempeñen actividades en esta área, pues en el ámbito federal se implementarán directrices específicas en el contexto del Sistema Nacional Anticorrupción.

7.4.2. Generalizar la aplicación de políticas sobre conflictos de interés a todos los funcionarios que participan en el proceso de contratación pública y garantizar su monitoreo eficaz.

Un conflicto de interés surge cuando una persona física o empresa (privada o gubernamental) tiene posibilidades de explotar de alguna manera su propia capacidad profesional u oficial para su beneficio personal o el de la empresa. Los conflictos de interés más comunes tienen que ver con intereses y actividades personales, familiares o empresariales, obsequios y hospitalidad, revelación de información confidencial, y empleo futuro. Así, los puestos de contratación pública se consideran de alto riesgo.

El marco regulatorio de la Ciudad de México para salvaguardar la integridad del sistema está fragmentado (véase el Capítulo 3). Las disposiciones relacionadas con el conflicto de interés están distribuidas en la Ley de Responsabilidades Administrativas, el Código de Ética de los Servidores Públicos para el Distrito Federal y la Carta de Obligaciones de los Servidores Públicos. En 2014, con el fin de complementar su marco regulatorio sobre la integridad, la Ciudad de México diseñó una política sobre conflictos de interés basada en cuatro tipos de declaraciones:

1. declaración patrimonial,
2. declaración de conflictos de interés,
3. declaración de impuestos y
4. manifestación de no conflicto de intereses

Este sistema preventivo apunta a disminuir de manera importante las amenazas a la integridad para los sectores público y privado. Si bien las primeras tres declaraciones deben presentarlas funcionarios públicos, la última (la manifestación de no conflicto de intereses) deben presentarlas tanto estos últimos como los oferentes. Las primeras tres declaraciones se presentan anualmente; sin embargo, la manifestación de no conflicto de intereses deben presentarla los funcionarios públicos que participen en la actividad de contratación pública y los oferentes en cada licitación o actividad de contratación.

El primer paso es determinar qué funcionarios públicos están sujetos a entregar las diferentes declaraciones. En el Cuadro 3.6 del Capítulo 3 de este informe se menciona a los funcionarios públicos sujetos a emitir una declaración pública en el marco legal vigente sobre conflictos de interés. Sin embargo, los datos recogidos en la misión de investigación sugieren que hay incongruencia en la aplicación de las diferentes declaraciones en términos de la audiencia objetivo. En algunos casos, solo los jefes de unidad las presentan, y en otros lo hacen otros funcionarios participantes en el procedimiento de licitación.

Con base en la información recabada durante la misión de investigación, cinco categorías de funcionarios están directamente implicadas en el proceso de contratación pública:

1. jefes de las autoridades contratantes,
2. funcionarios a cargo del procedimiento de licitación,
3. funcionarios del área técnica,
4. funcionarios que ayudan en la preparación del procedimiento de contratación pública (personal de base y sindicalizado) y
5. miembros del comité de contratación pública.

Todos ellos tienen acceso a información relacionada con un procedimiento específico de contratación pública y pueden influir en el proceso de toma de decisión. Es recomendable que la Ciudad de México requiera que todos los funcionarios públicos que intervienen en el proceso de contratación pública llenen todas las declaraciones (cuando esto aplique), en particular la manifestación de no conflicto de intereses.

La gestión de los conflictos de interés en la Ciudad de México consiste en esencia en vigilar el cumplimiento de los funcionarios públicos en cuanto a presentar su declaración patrimonial, fiscal y de intereses, y no en implementar en la organización mecanismos eficaces de prevención para evitar que los funcionarios públicos se expongan a una situación de conflicto de interés.

La Oficina de la Contraloría realiza algunas verificaciones aleatorias sobre ciertas declaraciones presentadas por funcionarios públicos. Sin embargo, su capacidad es limitada en lo referente a personal que realice dichas verificaciones, y la entidad no cuenta con una estrategia enfocada en un área prioritaria de alto riesgo como la contratación pública ni procedimientos de contratación pública. La Ciudad de México debe permitir que el órgano de control tenga acceso a la información presentada en las diferentes declaraciones para realizar un monitoreo eficaz de la información proporcionada.

7.5. Fortalecer el sistema de rendición de cuentas, control y gestión de riesgos en relación con los procesos de contratación pública

7.5.1. Fortalecer el sistema de revisión mediante mecanismos alternativos y una mayor transparencia del sistema.

Cualquier actor participante, incluso los oferentes no adjudicados, que crea que en el proceso de contratación pública se incumplieron leyes pertinentes debe tener acceso a un mecanismo eficaz de revisión y reparación. Mecanismos de este tipo contribuyen a fomentar la confianza entre las empresas, así como a incrementar la equidad, legalidad y transparencia generales del procedimiento de contratación pública. La OCDE recomienda que los países gestionen las quejas de forma equitativa, oportuna y transparente mediante el establecimiento de cursos eficaces de acción para impugnar las decisiones de contratación buscando corregir defectos, prevenir irregularidades y desarrollar la confianza de los licitadores, entre ellos los competidores extranjeros, en la integridad y la equidad del sistema de contratación pública (OCDE, 2015^[2]).

En la Ciudad de México, los oferentes tienen la posibilidad de impugnar un procedimiento de contratación pública mediante una solicitud por escrito a la Oficina de la Contraloría en los cinco días posteriores a la emisión de un fallo. Después, la Contraloría de la Ciudad de México tiene que emitir un fallo dentro de los diez días posteriores a una audiencia. No hay mecanismos alternativos en vigor en la Ciudad de México. La Contraloría de la Ciudad de México no proporcionó información sobre el número de inconformidades respecto de las decisiones de contratación. Sin embargo, durante la misión de investigación, algunos miembros de la sociedad civil mencionaron que el número de inconformidades es muy bajo por la falta de confianza en el sistema actual. Es recomendable que la Ciudad de México considere la posibilidad de instaurar mecanismos alternativos para mejorar su sistema de reparación.

Las decisiones emitidas por la Contraloría General de la Ciudad de México no se publican en Internet; sin embargo, es posible acceder a ellas mediante una solicitud. Para mejorar la transparencia del sistema de reparación es recomendable que la Ciudad de México publique las decisiones emitidas por la Oficina de la Contraloría.

En muchos países de la OCDE, las decisiones pueden ser apeladas por todos los actores, incluida la sociedad civil y los posibles proveedores no participantes en el procedimiento de contratación pública. Sin embargo, en la Ciudad de México solo los licitadores que intervienen en un procedimiento de contratación pública pueden inconformarse ante las decisiones. Para incrementar la confianza en el sistema, la Ciudad de México podría considerar la posibilidad de habilitar a todos los actores para inconformarse ante las decisiones de contratación.

7.5.2. Actualizar los manuales de procedimiento y ampliar la capacidad de los funcionarios responsables de controlar actividades de contratación pública.

La supervisión de las actividades de contratación pública es esencial para apoyar la rendición de cuentas y promover la integridad y eficiencia en el proceso de contratación pública. Sin un sistema de control adecuado, se crea un entorno en el que no se protegen los bienes contra pérdida o mal uso; no se siguen las buenas prácticas; es posible que no se cumplan las metas y los objetivos, y no se disuade a las personas de participar en actos deshonestos, ilegales o faltos de ética. Es particularmente importante tener controles internos en funcionamiento en el área de contratación, como control financiero, auditoría interna y control de gestión (OCDE, 2011^[11]). La Contraloría General de la Ciudad de México es la entidad gubernamental de ejercer esos controles y, por consiguiente, de proteger la integridad del sistema.

En la Ciudad de México, cada AC cuenta con un manual de procedimientos aprobado por la Coordinación General de Modernización Administrativa (CGMA), responsable de determinar si cada manual cumple con los requisitos básicos. Al ejercer controles, los funcionarios de la Oficina de la Contraloría tienen que verificar que las actividades de contratación pública acaten los requerimientos establecidos en el manual. Sin embargo, las entrevistas con diferentes actores sugieren que los manuales no siempre están actualizados, y no contemplan parámetros y procesos externos que no dependen de las autoridades contratantes. Conviene que la Ciudad de México emprenda la actualización de los manuales de procedimiento y los ajuste a los procesos en curso.

La contratación pública ya no se considera una actividad administrativa. Para desempeñar actividades de esta índole, es necesario que los funcionarios comprendan el marco regulatorio respectivo, pero también los sistemas y los procesos en vigor. Como se describe en el Recuadro 7.15, es fundamental que los países y las instituciones evalúen no solo la capacidad de los funcionarios de contratación pública, sino también la de los responsables de supervisar este proceso.

Diversas entrevistas con contralores y auditores internos de la Contraloría General a cargo de controlar las actividades de contratación pública sugieren que afrontan dos principales desafíos importantes. El primero se relaciona con su capacidad, pues no recibieron capacitación específica sobre las actividades de contratación pública, y desempeñan sus labores sin conocer a fondo los riesgos específicos relacionados con ellas. El segundo tiene que ver con el número de funcionarios asignados para ejercer estos controles. Debido al número de procedimientos, diferentes actores solicitaron se aumentara el número de funcionarios responsables de controlar las actividades de contratación pública y, por tanto, el número de controles. A la Ciudad de México le resultaría benéfico no solo elevar la capacidad de los contralores internos respecto de la contratación pública, sino también aumentar el número de funcionarios que trabajan en esta área.

Recuadro 7.15. Evaluar a los funcionarios a cargo de la supervisión de la contratación

Evaluar a los auditores y al personal a cargo de supervisar la contratación es de la mayor importancia y requerirá identificar el amplio espectro de empleos relacionados con la contratación pública, entre ellos los vinculados a la gestión de finanzas públicas y presupuestos, así como contadores públicos, auditores y contralores, con el fin de integrar la contratación pública a la gestión de las finanzas públicas generales, como se detalla en la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Contratación Pública* de 2015.

También conviene evaluar al personal encargado de conservar la integridad del sistema de contratación pública, pues se trata de un área de alto riesgo debido a la estrecha interacción entre los sectores privado y público: control administrativo e interno, control anticorrupción y control de competencia.

Sería útil tomar en cuenta los siguientes indicadores

- Indicator on the time/part spent on public procurement issues: To identify the workforce involved in acquisitions as a secondary, and not primary, duty.
- Indicator on staff capabilities: Number of staff with a diploma or certificate or training in public procurement or related domains:
- Whether such staffs are in line positions that makes effective use of their skills is another related indicator.
- Years of practice required before providing controls over contracts

Fuente: (OCDE, 2016^[12]), *Roadmap: How to Elaborate a Procurement Capacity Strategy*, OECD Publishing, París.

7.5.3. Publishing reports of citizen comptrollers to add transparency to the public procurement system

La *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Contratación Pública* sugiere que se ofrezcan oportunidades directas para la participación, también directa, de actores externos pertinentes en el sistema de contratación pública. La meta es elevar la transparencia y la integridad, y a la vez garantizar un escrutinio adecuado. Al hacerlo, deben mantenerse la confidencialidad, el trato equitativo y otras obligaciones legales en el proceso de contratación pública (OCDE, 2015^[2]). Un nuevo mecanismo de control operado por la Ciudad de México es la participación de contralores ciudadanos en el proceso de contratación pública, el cual se estableció en 2007. Como se describe en el Recuadro 7.16, México es uno de los primeros países de la OCDE en incorporar el concepto de “testigos sociales” o “contralores ciudadanos” en las actividades de contratación pública, tanto en el nivel subnacional como en el federal (véase el Recuadro 7.16).

Recuadro 7.16. Testigos sociales en México (en el ámbito nacional)

Así como la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción contempla una fuerte función para la sociedad civil en la gobernanza del sistema, el sistema de contratación pública ofrece a la sociedad civil oportunidades de participar en los procesos de contratación pública.

México fue uno de los primeros países de la OCDE en implementar, desde 2009, el concepto de los testigos sociales, a quienes se les requiere que participen en todas las etapas de los procedimientos de licitaciones públicas cuando superan ciertos topes máximos. En el ámbito federal, estos topes son de MXN 400.2 millones (alrededor de USD 18.6 millones) para bienes y servicios, y MXN 800.4 millones (alrededor de USD 37.2 millones) para obras públicas en 2017. Los testigos sociales pueden también participar en procedimientos de licitaciones públicas que no sobrepasen los mínimos legales, procedimientos de adjudicación directa e invitaciones restringidas, si la Secretaría de la Función Pública (SFP) lo considera adecuado.

La SFP selecciona a los testigos sociales mediante licitaciones públicas (Convocatoria Pública para la Selección de Personas Físicas y Morales a Registrar en el Padrón Público de Testigos Sociales), y quienes se seleccionan ingresan a un grupo (el Padrón Público de Testigos Sociales) durante un periodo de tres años. Sus nombres se publican en Internet. Para octubre de 2016, la SFP había registrado a 25 testigos sociales en proyectos de contratación pública, seis organizaciones de la sociedad civil y 19 personas físicas.

Los testigos sociales son certificados y la Secretaría evalúa su desempeño (un desempeño insatisfactorio provoca que se les dé de baja en el registro). También se les certifica y remunera por sus servicios. Cuando una entidad federativa requiere la participación de un testigo social, la SFP nombra a uno del grupo ya seleccionado. Tras su participación en procedimientos de contratación pública, los testigos sociales expiden un informe final en el que ofrecen sus comentarios y recomendaciones al respecto. Los informes se ponen a disposición el público a través de la plataforma federal de contratación electrónica de México, CompraNet.

Fuente: (OCDE, 2017^[13]), *Estudio de la OCDE sobre integridad en México*, OECD Publishing, París.

El puesto de contralor ciudadano es honorario y voluntario. Recibe acreditación de la Contraloría de la Ciudad de México tras recibir capacitación en contratación pública y otros temas. A diferencia de los testigos sociales, los contralores ciudadanos no reciben pago alguno por realizar su labor. En 2016, la Ciudad de México contaba con 892 contralores ciudadanos; la Ciudad está dispuesta a aumentar su número, y hace poco publicó una convocatoria para nuevos contralores ciudadanos. Su función principal es supervisar las actividades de contratación pública en todas las etapas del proceso de contratación pública. En la etapa de preparación de la licitación deben examinar los documentos de licitación y participar en comités de contratación; en el proceso de licitación deben asistir a la sesión de apertura de ofertas y a las juntas de aclaración; en la etapa de gestión del contrato tienen derecho a controlar la ejecución del contrato por parte de los proveedores. Los contralores ciudadanos presentarán sus informes a la Contraloría de la Ciudad de México, señalando cualquier violación al marco regulatorio de contratación pública. Sin embargo, dichos informes no se publican en Internet, como

sucede con los informes de los testigos sociales en el sistema nacional. Para aportar más transparencia a la contratación pública, a la Ciudad de México le sería útil publicar en Internet los informes de los contralores ciudadanos.

7.5.4. Proporcionar documentación a los funcionarios de la Contraloría General y a los contralores ciudadanos, y compartir de manera anticipada información sobre actos relacionados con la contratación a los que podrían asistir.

El marco regulatorio de contratación pública menciona que los participantes en el comité de contratación pública deben recibir la documentación y ser informados, por lo menos con dos días de anticipación, cuando se trate de sesiones ordinarias y un día para las extraordinarias. En acato al marco regulatorio, en la práctica los funcionarios de la Contraloría de la Ciudad de México y los contralores ciudadanos reciben la documentación por lo general dos días antes de la reunión.

Sin embargo, por el volumen de los documentos, el plazo establecido en el marco jurídico no es suficiente para estudiar a fondo todos los documentos de licitación para asegurar el cumplimiento de las regulaciones y detectar amenazas a la integridad. Los plazos tampoco garantizan la disponibilidad de funcionarios de la Oficina de la Contraloría y de contralores ciudadanos para asistir a los diferentes eventos. Una mejor planificación y revisión de los plazos en el marco regulatorio de contratación pública incrementaría la eficiencia del sistema de control.

7.5.5. Implantar auditorías de desempeño mediante el establecimiento de indicadores.

Ya se reconoce ampliamente que la auditoría externa resulta esencial para detectar e investigar actos de fraude y corrupción en la contratación, así como para sugerir mejoras sistémicas. Las instituciones de auditoría externa desempeñan tareas básicas relacionadas con la identificación de las fortalezas y debilidades en la ejecución de operaciones de contratación pública en el nivel de las autoridades contratantes. Dichas auditorías *ex post* pretenden determinar el grado de cumplimiento o incumplimiento de las leyes y regulaciones, así como el desempeño y los logros alcanzados en relación con los objetivos y metas establecidos para una actividad de contratación (OECD-SIGMA, 2011).

La OCDE recomienda contar con una institución superior de auditoría (ISA) apoyada en un marco jurídico que permita realizar auditorías de gran calidad que influyan en el funcionamiento del sector público. En la Ciudad de México, la Auditoría Superior local desempeña un papel clave de control y garantiza la integridad del sistema de contratación pública. La ISA realiza sus labores de control con base en cuatro criterios: 1) fondos asignados, 2) pertinencia, 3) cobertura y 4) interés de los ciudadanos. La Contraloría General de la Ciudad de México y la ISA coordinan su auditoría de cumplimiento, que se considera una buena práctica.

En relación con las auditorías de desempeño, hay una clara falta de indicadores para la AC que provoca que resulte casi imposible realizarlas. Es recomendable que la Ciudad de México contemple elaborar indicadores clave de desempeño para realizar auditorías y mejorar así la eficiencia y la integridad del sistema.

7.5.6. Elaborar una estrategia de identificación de riesgos para elevar la eficiencia y la integridad del proceso de contratación pública.

La base para un adecuado sistema de supervisión y control es un análisis de riesgos de los procesos. Las actividades de contratación pública requieren una evaluación exhaustiva de riesgos de todo tipo: prevención de la corrupción, fraude, interrupción del suministro, etc. Un ejercicio de evaluación de riesgos adecuado requiere definir los riesgos relacionados con los procedimientos de contratación pública, identificar los controles con los que ya se cuenta para mitigarlos y añadir los controles adicionales que se necesiten para cerrar cualquier brecha prevaleciente.

La identificación de riesgos para la integridad que pueden surgir a lo largo del proceso de contratación pública es fundamental para salvaguardar la integridad y la eficiencia del sistema. Se requiere un enfoque integral de mitigación del riesgos y prevención de la corrupción. Focalizar las medidas de integridad en un único paso del proceso puede incrementar los riesgos en otras etapas. En el Cuadro 7.2 se describen varios riesgos de corrupción relacionados con las diferentes etapas del ciclo de contratación.

Cuadro 7.2. Riesgos de corrupción relacionados con las etapas del ciclo de contratación

	Phase	Corruption risks
Riesgos de la etapa previa a la licitación	Evaluación de necesidades	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de una evaluación de necesidades adecuada • Influencia de actores externos en decisiones de los funcionarios • Acuerdos informales respecto de los contratos
	Planeación y presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> • Planeación deficiente de la contratación • La contratación pública no armoniza con el proceso general de toma de decisiones sobre inversiones • No se preparan presupuestos de manera realista o el presupuesto tiene deficiencias
	Elaboración de especificaciones y requisitos	<ul style="list-style-type: none"> • Las especificaciones técnicas se diseñan a la medida de una empresa determinada • Los criterios de selección no se definen con objetividad ni se establecen por anticipado • Se solicitan muestras de bienes y servicios que pueden influir en el proyecto • Se compra información sobre las especificaciones del proyecto
Riesgos de la etapa de licitación	Selección del procedimiento de contratación pública	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de integridad en la contratación pública para utilizar procedimientos no competitivos • Abuso de procedimientos no competitivos con base en excepciones legales: división de contratos, abuso del recurso de extrema urgencia, modificaciones sin sustento
	Solicitud de propuesta/oferta	<ul style="list-style-type: none"> • No se hace pública la invitación para la licitación • No se anuncian los criterios de evaluación y adjudicación • Se revela y da a conocer información sobre la contratación
	Entrega de la oferta	<ul style="list-style-type: none"> Falta de competencia o casos de colusión en las ofertas: • encubrimiento de ofertas • eliminación de ofertas • rotación de ofertas • reparto del mercado
	Evaluación de la oferta	<ul style="list-style-type: none"> Conflictos de interés y corrupción en el proceso de evaluación mediante: • familiaridad con los licitadores con el paso del tiempo • intereses personales, como obsequios o empleo futuro o adicional • no hay una implementación eficaz del “principio de los cuatro ojos”
	Adjudicación de contratos	<ul style="list-style-type: none"> • Los proveedores no revelan información precisa sobre el costo o el precio en sus propuestas relativas a este tema, lo cual provoca un aumento en el precio del contrato (por ejemplo, recargos en las facturas, abastecimiento excesivo a los canales de distribución) • Conflictos de interés y corrupción en el proceso de aprobación (es decir, no hay una separación correcta de las autoridades financieras, contractuales y del proyecto) • Falta de acceso a los registros del procedimiento
Riesgos en la etapa posterior a la adjudicación	Gestión y ejecución del contrato	<ul style="list-style-type: none"> • Abusos del proveedor al ejecutar el contrato, en particular en cuanto a su calidad, precio y puntualidad • Cambio sustancial en las condiciones del contrato para que el oferente tenga más tiempo y/o suba los precios • Sustitución del producto u obra por debajo de la norma o servicio que no cumple con las especificaciones del contrato • Robo de nuevos activos antes de la entrega al usuario final o antes de su registro • Deficiente supervisión de los funcionarios públicos y/o colusión entre los contratistas y los funcionarios a cargo de la supervisión • Falta de transparencia en la selección de subcontratistas y socios, o falta de exigencia de rendición de cuentas a ellos
	Pedidos y pagos	<ul style="list-style-type: none"> Separación deficiente de las obligaciones financieras y/o falta de supervisión por parte de los funcionarios públicos, lo cual provoca: • contabilidad falsa y etiquetado inadecuado de los costos o migración de costos entre contratos • demoras en el pago de facturas • facturación falsa o duplicada de bienes y servicios no suministrados y derecho a pago provisional por anticipado

Fuente: (OCDE, 2016^[14]), *Towards Efficient Public Procurement in Colombia: Making the Difference*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París.

Si bien los riesgos pueden presentarse en todas las entidades gubernamentales, su probabilidad depende de las medidas implantadas en el ámbito nacional, estatal o de la entidad, incluso del tipo y la frecuencia de los controles ejercidos por las entidades gubernamentales pertinentes.

La Ciudad de México no elaboró una estrategia de identificación de riesgos para las actividades de contratación pública que permitiera a cada entidad gubernamental identificar los riesgos existentes e instaurar medidas de mitigación para contrarrestarlos. Muchos países de la OCDE cuentan con una estrategia específica de identificación de riesgos para sus procedimientos de contratación pública que incluye su evaluación. En el Recuadro 7.17 se brinda un ejemplo de las estrategias de identificación de riesgos desarrolladas en Tasmania (Australia). Tras el diseño de una estrategia de este tipo, la Ciudad de México tendrá que sensibilizar a los funcionarios públicos, sobre todo a los responsables de la contratación pública, respecto de los diferentes riesgos que afrontan.

Recuadro 7.17. Lista de verificación de posibles riesgos en el proceso de contratación pública de bienes y servicios de Tasmania (Australia)

El gobierno de Tasmania preparó una lista de verificación de posibles riesgos en el ciclo de contratación pública, compuesta de 11 aspectos:

1. Identificar la necesidad y planificar la compra
2. Elaborar la especificación
3. Seleccionar el método de compra
4. Comprar la documentación
5. Invitar, aclarar y cerrar ofertas
6. Evaluar ofertas
7. Seleccionar al licitador adjudicado
8. Realizar negociaciones
9. Gestionar el contrato
10. Evaluar el proceso de contratación pública
11. Realizar eliminaciones

Riesgos	Consecuencias probables	Acción
Subestimación de la necesidad	Compra de productos o servicios inadecuados Despilfarro de dinero Necesidad no satisfecha	Análisis correcto de las necesidades
Sobreestimación de la necesidad	Mayor gasto Escasa competencia	Análisis correcto de las necesidades Uso de requisitos de desempeño funcional
Interpretación equivocada de las necesidades del usuario	Compra totalmente inaceptable o producto o servicio que no es el más adecuado Pérdida de tiempo Mayores costos Posibles tiempos muertos	Mejora de consulta a los usuarios Obtención de una manifestación clara de la obra y definición de la necesidad
Financiamiento insuficiente	Costos adicionales de una nueva licitación Retraso al hacer la compra	Obtención de aprobaciones adecuadas antes de emprender el proceso Mejora de la planeación

Fuente: (OCDE, 2015^[81]), *Desarrollo efectivo de megaproyectos de infraestructura: El caso del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París.

7.5.7. Garantizar un sistema eficaz y ejecutable de sanciones para funcionarios de contratación.

Un sistema de sanciones proporcional y eficaz tras la detección de una conducta ilícita puede representar un freno eficaz a los actos de corrupción. La OCDE recomienda diseñar un sistema eficaz y ejecutable de sanciones para funcionarios gubernamentales y participantes del sector privado a cargo de la contratación pública, proporcionales a la gravedad de las irregularidades; el propósito es contar con elementos disuasorios adecuados sin crear temores innecesarios de las consecuencias o rechazo a los riesgos en el personal de contratación pública o en la comunidad de proveedores (OCDE, 2015^[2]).

En caso de amenazas a la integridad y según su gravedad (véase el Capítulo 2), pueden imponerse a los funcionarios públicos tres tipos de sanciones: penales, administrativas y financieras. Las sanciones administrativas oscilan entre advertencias públicas y privadas, suspensiones, despido e inhabilitación para ocupar un puesto, cargo o comisión, así como sanciones pecuniarias basadas en la gravedad de la falta. La Ciudad de México no proporcionó el número de funcionarios de contratación que han sido sujetos a estas sanciones. La única información disponible es que, en el periodo 2016-2017, 2 001 funcionarios públicos fueron sujetos a sanciones administrativas (Recuadro 3.8, Capítulo 3).

El marco de integridad actual no ofrece lineamientos claros para definir el rigor de las sanciones. Esto significa que dos funcionarios de contratación que cometan la misma falta relativa al tema de integridad pueden someterse a diferentes sanciones si los juzgan funcionarios distintos de la Contraloría de la Ciudad de México. Por consiguiente, es recomendable que la Ciudad de México considere dar más congruencia a la aplicación de sanciones, según la gravedad de la falta.

7.5.8. Mejorar la gestión de proveedores sancionados y en “lista negra”.

En relación con las sanciones para los participantes en contrataciones del sector privado, además de las sanciones penales, la Ciudad de México elaboró un sistema de “lista negra de proveedores”. El Artículo 39 de la LCP y el 37 de la LOP definen casos de restricciones para celebrar contratos con posibles proveedores (véase la Sección 7.27.2). Esos casos se refieren a su mal desempeño, a su incumplimiento del marco regulatorio o a amenazas a la integridad. Cuando un proveedor se ubica en uno de estos casos, antes de que la Oficina de la Contraloría lo excluya de participar en actividades de contratación pública, debe seguirse un proceso transparente, descrito en los artículos 81 de la LCP y 37 de la LOP, mismo que incluye una audiencia con el proveedor en cuestión. La decisión final debe publicarse en el Diario Oficial y por medios electrónicos.

Los operadores económicos que se encuentren en estos casos se dan a conocer en el portal anticorrupción en tres categorías, y se proporciona su nombre, número de registro, tipo de violación o incumplimiento, duración de la sanción, entre otros datos. Sin embargo, dicho portal no contiene un motor de búsqueda ni ofrece la posibilidad de filtrar los datos por nombre, tipo de infracción, duración de la sanción, etc., lo cual simplificaría el uso de la información a los funcionarios de contratación. A la Ciudad de México le beneficiaría contar con un sitio web de proveedores sancionados que fuera más sencillo para el usuario añadiendo un motor de búsqueda y la posibilidad de añadir filtros.

Además de la lista de proveedores sancionados publicada en el portal anticorrupción, en la página de la Contraloría de la Ciudad de México (<http://cgsservicios.df.gob.mx/contratistas/>) se publica una lista adicional de proveedores de obras públicas que se retrasaron en la

ejecución de sus contratos. En la actualidad, en la lista solo aparece un proveedor, lo que pone en duda la confiabilidad de la información publicada.

Antes de adjudicar un contrato, los funcionarios del área de contratación deberán consultar las dos listas mencionadas, así como la lista de proveedores sancionados publicada por la Secretaría de la Función Pública (SFP). Para mejorar la eficiencia, la Ciudad de México podría centralizar la información disponible en las diferentes fuentes en un solo sitio web.

Propuestas de acción

Para incrementar la integridad del sistema de contratación pública, la Ciudad de México podría emprender las siguientes acciones:

Aumentar la transparencia y el acceso a la información sobre los procesos y las actividades de contratación pública.

- La Ciudad de México podría beneficiarse al incrementar el acceso a oportunidades de contratación pública y la eficiencia del sistema al reducir el uso de excepciones legales a la licitación abierta y competitiva.
- La Ciudad de México debería considerar el fortalecimiento de los controles de contratación pública al mejorar el monitoreo de las excepciones a licitaciones competitivas.
- La Ciudad de México debería fomentar la transparencia y la digitalización del sistema de contratación pública mediante un sistema integral de contratación pública electrónica.
- La Ciudad de México podría beneficiarse al implantar y mejorar herramientas electrónicas, como catálogos de precios y padrones de proveedores en Internet.
- La Ciudad de México debería considerar ofrecer un grado adecuado y oportuno de transparencia en cada etapa del ciclo de contratación al aplicar las disposiciones de la Ley de Transparencia para acceder a información sobre contratación pública.
- La Ciudad de México podría beneficiarse al fomentar el uso del portal de contrataciones abiertas por parte de todas las autoridades contratantes.
- La Ciudad de México debería considerar ampliar los plazos para que los operadores económicos presenten sus ofertas.
- La Ciudad de México podría beneficiarse al presentar la publicación previa de los documentos de licitación en su marco legal de contratación pública.

Preservar la integridad y promover una cultura de integridad entre los funcionarios de contratación pública, los posibles proveedores y la sociedad civil.

- La Ciudad de México podría beneficiarse al elaborar una estrategia anticorrupción específica para la contratación pública en armonía con el Sistema Anticorrupción y las reformas de integridad mediante la modificación de su marco regulatorio de contratación pública.

- La Ciudad de México debería fomentar una cultura de integridad entre los funcionarios de contratación mediante programas de capacitación diseñados a la medida y el desarrollo de una estrategia clara de integridad.
- La Ciudad de México debería promover más la transparencia y un enfoque basado en méritos para contratar personal y generalizar el uso de la EPI en todos los funcionarios de contratación de la Ciudad.
- La Ciudad de México debería colaborar más con el sector privado para disminuir los riesgos de corrupción en el marco de la contratación pública mediante sesiones de sensibilización y capacitación para dicho sector.

Fomentar la integridad pública mediante una gestión eficaz de los conflictos de interés en el proceso de contratación pública.

- Al complementar el Código de Ética general, la Ciudad de México debería considerar el desarrollo de un código de conducta o de ética específico para funcionarios de contratación.
- La Ciudad de México debería generalizar la aplicación de políticas sobre conflictos de interés a todos los funcionarios que participan en el proceso de contratación pública y garantizar su monitoreo eficaz.

Fortalecer el sistema de rendición de cuentas, control y gestión de riesgos en relación con los procesos de contratación pública.

- La Ciudad de México podría considerar fortalecer el sistema de revisión mediante mecanismos alternativos y una mayor transparencia del sistema, al permitir que todos los actores tengan la posibilidad de inconformarse ante las decisiones de contratación y adjudicación de contratos.
- La Ciudad de México podría beneficiarse con la actualización de los manuales de procedimiento, al ampliar la capacidad de los funcionarios responsables de controlar las actividades de contratación pública e incrementar el número de funcionarios que trabajan en esta área.
- Para aportar mayor transparencia al sistema de contratación pública, la Ciudad de México podría beneficiarse al publicar en Internet los informes de los contralores ciudadanos.
- La Ciudad de México podría mejorar la eficiencia de su sistema de control al proporcionar documentación a los funcionarios de la Contraloría General y a los contralores ciudadanos, y compartir de manera anticipada información sobre actos relacionados con la contratación a los que podrían asistir.
- La Ciudad de México podría beneficiarse de la implementación de auditorías de desempeño mediante el establecimiento de indicadores nuevos.
- La Ciudad de México debería elaborar una estrategia de identificación de riesgos para elevar la eficiencia y la integridad del proceso de contratación pública.
- La Ciudad de México debe garantizar un sistema eficaz y ejecutable de sanciones para funcionarios de contratación mediante una mayor precisión en la aplicación de sanciones, según su gravedad.

- La Ciudad de México podría beneficiarse al contar con una página web más sencilla y funcional para que el usuario localice a proveedores sancionados y centralizar en un solo sitio web la información disponible en las diferentes fuentes sobre dichos proveedores.

Lecturas adicionales

CompraNet (s.f.), Sistema de compras electrónicas, compranet.funcionpublica.gob.mx/web/login.html (consultado el 10 de mayo de 2017).

Diario Oficial de la Federación (2016), Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>.

Diario Oficial de la Federación (2010), Reglamento de La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/62838/48/2/1 (consultado el 10 de mayo de 2017).

Gaceta Oficial del Distrito Federal (2016a), Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/65234/31/1/1 (consultado el 10 de mayo de 2017).

Gaceta Oficial de la Ciudad de México (2016b), Ley de transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, <http://cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/5801.pdf> (consultado el 10 de mayo de 2017).

Gaceta Oficial del Distrito Federal (2015a), Circular Uno 2015, Normatividad en Materia de Administración de Recursos para las Dependencias, Unidades Administrativas, Unidades Administrativas de Apoyo Técnico Operativo, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/63883/7/1/1 (consultado el 10 de mayo de 2017).

Gaceta Oficial del Distrito Federal (2015b), Circular Uno Bis 2015, Normatividad en Materia de Administración de Recursos para las Delegaciones de la Administración Pública del Distrito Federal, http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/61190/7/1/1 (consultado el 10 de mayo de 2017).

Gaceta Oficial del Distrito Federal (1999a), Reglamento de la Ley de Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, <http://cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/r1411.htm> (consultado el 10 de mayo de 2017).

Gaceta Oficial del Distrito Federal (1999b), Reglamento de la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal, http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/64005/47/1/1 (consultado el 10 de mayo de 2017).

Gaceta Oficial del Distrito Federal (1998a), Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/65234/31/1/1 (consultado el 10 de mayo de 2017).

- Gaceta Oficial del Distrito Federal (1998b), Ley de Obras Públicas del Distrito Federal, http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/61177/31/1/1 (consultado el 10 de mayo de 2017).
- OECD-SIGMA (2016), Corruption Risk Assessment of the Public Procurement System in Jordan, www.sigmaweb.org/publications/Public-procurement-Jordan-SIGMA-300117.pdf.
- OECD-SIGMA (2011), Public Procurement, Performance Measurement, Brief 21, www.sigmaweb.org/publications/Performance_Public_Procurement_2011.pdf.
- OECD-SIGMA (2007), Public Procurement Review and Remedies Systems in the European Union, <https://dx.doi.org/10.1787/5kml60q9vkl-en>.
- OCDE-SIGMA (s.f.), “Public financial management, public procurement and external audit”, www.sigmaweb.org/ouexpertise/public-financial-management-external-audit.htm (consultado el 10 de mayo de 2017).
- Open Contracting Partnership (s.f.), www.open-contracting.org/why-open-contracting/ (consultado el 10 de mayo de 2017).
- Presidencia de la República (2015), “Ocho medidas anunciadas por el Presidente de la República”, <http://www.gob.mx/presidencia/prensa/anuncia-el-presidente-enrique-pena-nieto-un-conjunto-de-acciones-ejecutivas-para-prevenir-la-corrupcion-y-los-conflictos-de-interes> (consultado el 10 de mayo de 2017).
- World Bank (s.f.), *Benchmarking Public Procurement (BPP)*, http://bpp.worldbank.org/data/exploreconomies/mexico/2016#bpp_plc.

Referencias

- G20 (2016), *Growth Strategy Italy 2016*, [5]
<http://www.g20.utoronto.ca/2016/2016-growth-italy.pdf>.
- 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, París, <https://doi.org/10.1787/9789264280687-es>. [13]
- OCDE (2017), *Recomendación del Consejo de La OCDE sobre Integridad Pública*, [7]
<http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>.
- OCDE (2016), *Panorama de las Administraciones Públicas 2015*, INAP, Madrid, [1]
<https://doi.org/10.1787/9789264262072-es>.
- OCDE (2016), *Preventing Corruption in Public Procurement*, [3]
<http://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-in-Public-Procurement-Brochure.pdf>.
- OCDE (2016), *Roadmap: How to Elaborate a Procurement Capacity Strategy*, [12]
<http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/Roadmap-Procurement-Capacity-Strategy.pdf>.
- OCDE (2016), *The Korean Public Procurement Service: Innovating for Effectiveness*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, [4]
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264249431-en>.
- OCDE (2016), *Towards Efficient Public Procurement in Colombia: Making the Difference*, [14]
 OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París,
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264252103-en>.
- OCDE (2015), *Desarrollo efectivo de megaproyectos de infraestructura: El caso del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264249349-es>. [8]
- OCDE (2015), *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Contratación Pública*, [2]
<http://www.oecd.org/gov/ethics/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf>.
- OCDE (2014), *Colombia: La implementación del buen gobierno*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264202351-es>. [6]
- OCDE (2011), *La integridad en la contratación pública: Buenas prácticas de la A a la Z*, INAP, Madrid, <https://doi.org/10.1787/9789264085084-es>. [11]
- OCDE (2009), *OECD Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement*, [9]
<http://www.oecd.org/competition/guidelinesforfightingbidrigginginpublicprocurement.htm>.
- Secretaría de la Función Pública (2017), *Modelo de Programa de Integridad Empresarial*, [10]
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/272749/Modelo_de_Programa_de_Integridad_Empresarial.pdf.

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 la Ciudad de México

RENOVANDO SU SISTEMA ANTICORRUPCIÓN

Este estudio proporciona un análisis del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, los arreglos institucionales y para la coordinación, el marco regulatorio, las herramientas, los programas y los procesos necesarios para un enfoque estratégico hacia la integridad pública, con base en mejores prácticas internacionales y la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública. Además, el estudio propone recomendaciones concretas para mejorar el diseño y la implementación del sistema, como el desarrollo de una cultura de integridad en el gobierno, el sector privado y la sociedad en general, la mejora del control interno y la gestión de riesgos, y el perfeccionamiento de las políticas sobre contratación pública para garantizar valor por el dinero. Si se implementa de manera efectiva, el Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México podría mejorar la gobernanza, disminuir la incidencia de la corrupción e incrementar la confianza ciudadana, así como también influir sobre la cultura de integridad en el país en general.

Consulte esta publicación en línea: <https://doi.org/10.1787/9789264307094-es>.

Este trabajo está publicado en OECD iLibrary, plataforma que reúne todos los libros, publicaciones periódicas y bases de datos de la OCDE.

Visite www.oecd-ilibrary.org para más información.

