

Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

Estudio de la OCDE sobre Integridad en el Estado de México

FACILITANDO UNA CULTURA DE INTEGRIDAD



Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

Estudio de la OCDE sobre Integridad en el Estado de México

FACILITANDO UNA CULTURA DE INTEGRIDAD

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

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:

OECD (2021), *Estudio de la OCDE sobre Integridad en el Estado de México: Facilitando una cultura de integridad*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/a1cc9d47-es>.

ISBN 978-92-64-38100-1 (impresa)

ISBN 978-92-64-46755-2 (pdf)

Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

ISSN 2414-3308 (impresa)

ISSN 2414-3316 (en línea)

Imágenes: Portada © Government of the State of Mexico.

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

© OCDE 2021

El uso del contenido del presente trabajo, tanto en formato digital como impreso, se rige por los términos y condiciones que se encuentran disponibles en: <http://www.oecd.org/termsandconditions>.

Prefacio

La integridad pública es un elemento importante de la buena gobernanza, pues facilita la confianza en las instituciones públicas y apoya la eficacia de las políticas públicas. Además, promueve el uso eficiente de los recursos públicos para la prestación de servicios que, a su vez, ayudan a mejorar los niveles de vida. De igual forma, la integridad pública ayuda a las instituciones a hacerse más resilientes y fortalece sus capacidades para prevenir la captura. El momento actual demanda a los gobiernos escalar sus esfuerzos para fortalecer la integridad. Los gobiernos de todo el mundo están batallando para responder a las consecuencias sociales y económicas derivadas del COVID-19. Dichas respuestas solo serán eficaces y apoyarán la recuperación económica si sirven a sus objetivos oficiales, privilegian el interés público y se gestionan con integridad. La OCDE permanece lado a lado de México y sus entidades federativas para fortalecer la integridad y, al hacerlo, promover mejores políticas para una vida mejor.

En las últimas décadas, el combate a la corrupción y la promoción de la integridad se han vuelto más relevantes en la agenda internacional y en foros como el G-20. El tema también ha estado en la agenda de políticas públicas de México, tanto en el orden nacional como en el subnacional. De hecho, los gobiernos estatales y municipales de México son responsables de la prestación de diversos servicios públicos y representan la “primera ventanilla” para los ciudadanos. Por tanto, la integridad en los gobiernos estatales y municipales puede influir significativamente la percepción de los ciudadanos sobre la integridad de las instituciones públicas y la manera cómo interactúan con sus autoridades.

La OCDE trabaja con sus países miembros y asociados para apoyar sus sistemas de integridad pública a través de estudios específicos que identifican debilidades y hacen recomendaciones de mejora. También acompaña a los países en el diseño y la implementación de reformas, desarrolla estándares basados en buenas prácticas y aprendizaje entre pares y recopila datos para análisis comparativos.

La OCDE ha hecho una importante contribución a la agenda de integridad pública de México en los años recientes, a través de estudios que hacen recomendaciones para fortalecer los sistemas anticorrupción nacional y estatales. Estos estudios han derivado en resultados tangibles. En el Estado de Coahuila, por ejemplo, el estudio de la OCDE fue la base sobre la cual se elaboró el Programa Estatal de Fiscalización y Rendición de Cuentas. En la Ciudad de México, las recomendaciones de la OCDE derivaron en la actualización de lineamientos de control interno. Gracias al compromiso del Gobierno del Estado de México, el estudio de la OCDE también está logrando resultados concretos. Por ejemplo, en 2021, la Secretaría de la Contraloría (SECOGEM) comenzó una revisión del Código de Ética y del papel de los Comités de Ética. Adicionalmente, la Política Anticorrupción del Estado de México y Municipios incluye un eje sobre ética pública e integridad, que complementa lo contenido en la Política Nacional Anticorrupción.

El trabajo de la OCDE en México ha descubierto políticas específicas que deben mejorar para fortalecer la integridad pública, como las relativas a control interno y protección de denunciantes. La *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública* y las experiencias de nuestros países miembros y asociados ilustran buenas prácticas que podrían ayudar a México y a sus entidades federativas a avanzar en estas y otras políticas que contribuyen a la creación de una cultura de integridad, influyendo positivamente en el comportamiento de los servidores públicos.

Nos da gusto tener la oportunidad de contribuir a los esfuerzos de México para promover la integridad pública, particularmente con entidades federativas como el Estado de México, que es líder entre los gobiernos estatales de México en el establecimiento de su sistema anticorrupción.



Elsa PILICHOWSKI

Directora, Dirección de Gobernanza Pública de la OCDE

Prólogo

En el año 2015, México emprendió un gran esfuerzo para mejorar sus políticas y programas anticorrupción, derivando en el establecimiento del Sistema Nacional Anticorrupción (SNAC). Como parte de este proceso, las 32 entidades federativas de México debieron replicar la iniciativa estableciendo sus propios sistemas estatales anticorrupción. Sin embargo, el compromiso y el avance con estas reformas varían en cada entidad federativa.

En este contexto de reforma en las entidades federativas de México, este informe presenta los hallazgos y recomendaciones del Estudio sobre Integridad en el Estado de México. El Estudio aborda las brechas estratégicas y operativas existentes y reflexiona sobre lo que puede hacer el estado para mejorar sus políticas e instituciones para el combate a la corrupción. También emite recomendaciones para desarrollar una cultura de integridad en el servicio público, con el fin de influir positivamente en el comportamiento de los servidores públicos. El objetivo es ir más allá del mero cumplimiento y crear un ambiente de integridad, respaldado por pilares institucionales sólidos de elementos como la gestión de riesgos, el control interno y la protección de denunciantes.

El Estudio concluye que el Estado de México fue pionero en la implementación de su sistema (Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, SAEMM) al constituir su Comité de Participación Ciudadana (CPC) y su Comité Coordinador desde etapas tempranas del proceso de reforma. El diálogo y la cooperación en el Comité Coordinador del Estado de México facilitan la implementación, lo que no siempre sucede en otras entidades federativas. Además, hasta febrero de 2021, el Estado de México era uno de solo tres entidades federativas que habían emitido su política anticorrupción (Política Anticorrupción del Estado de México y Municipios, PEA), que no solo fue desarrollada con base en una amplia consulta y reconocida como plenamente alineada con los lineamientos del SNAC, sino que también incluyó un eje sobre ética pública e integridad, de acuerdo con estándares de la OCDE.

Estos avances son congruentes con el objetivo del Plan Estatal de Desarrollo 2017-23 relativo a lograr la implementación plena del SAEMM. Aún más importante, el compromiso del Gobierno del Estado con el SAEMM ayuda a superar el déficit de confianza ilustrado en encuestas de percepción ciudadana, como las producidas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Este estudio se realizó a petición del Estado de México para informar sus políticas de integridad, facilitar la innovación, avanzar en la implementación y comparar sus esfuerzos con referencias nacionales e internacionales. De hecho, el Estado de México es la cuarta entidad federativa en ser evaluada por la OCDE, ayudando a construir la base empírica para guiar las reformas anticorrupción.

Como parte del proceso del Estudio, se organizaron talleres de capacitación sobre políticas y consideraciones clave de integridad, como la gestión de conflictos de interés, el orgullo de pertenecer al servicio público y aproximaciones conductuales, con el apoyo de pares expertos del Consejo de Conflictos de Interés de la Ciudad de Nueva York, la Contraloría General de la Unión de Brasil y un ex titular del Departamento Administrativo de la Función Pública de Colombia (DAFP).

La OCDE continuará apoyando al Estado de México en sus esfuerzos por mejorar sus políticas de integridad.

Este informe fue aprobado por el Grupo de Trabajo de la OCDE de Altos Funcionarios sobre Integridad (SPIO) y desclasificado por el Comité de Gobernanza Pública el 22 de marzo de 2021. Su preparación para publicación estuvo a cargo del Secretariado de la OCDE.

Agradecimientos

Bajo la dirección y supervisión de Elsa Pilichowski, Directora de Gobernanza Pública de la OCDE, y Julio Bacio Terracino, Jefe Interino de la División de Integridad en el Sector Público, este estudio fue coordinado por Jacobo Pastor García Villarreal, Especialista Senior.

Los capítulos 1 y 2 fueron escritos por Felicitas Neuhaus; Frederic Boehm redactó el capítulo 3; y Giulio Nessi escribió el capítulo 5. El capítulo 4 fue preparado por Miguel Peñailillo, consultor externo, para la OCDE. Se recibieron comentarios valiosos de Gavin Ugale y Lisa Kilduff para el capítulo 4. La asistencia editorial fue proporcionada por Meral Gedik. Charles Victor y Johal Aman proporcionaron asistencia administrativa y Balazs Gyimesi apoyó los esfuerzos de comunicación.

La OCDE expresa su gratitud al Gobierno del Estado de México por la fructífera cooperación y liderazgo. En particular, la OCDE agradece al Gobernador Alfredo del Mazo Maza; a Javier Vargas Zempoaltecatl, Secretario de la Contraloría (SECOGEM); y a sus respectivos equipos, especialmente a la Unidad de Prevención de la Corrupción. Marco Becerril, Titular de la Unidad de Prevención de la Corrupción de la Secretaría de la Contraloría, fungió como punto de contacto para el proyecto durante la segunda mitad del mismo, mientras que Jorge Bernaldez, Director General de Responsabilidades Administrativas, fue el punto de contacto principal durante la primera mitad.

De igual forma, la OCDE agradece a otras instituciones cuyos representantes fueron entrevistados durante las misiones de investigación, concretamente el Comité de Participación Ciudadana y la Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, la SECOGEM, el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM), el Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, las secretarías de Finanzas, Desarrollo Urbano y Obra, Seguridad, y Salud; el Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Estado de México; organismos auxiliares como JCEM, ISEM e ISSEMyM; la Contraloría del Poder Legislativo, órganos internos de control y comités de ética de diferentes instituciones gubernamentales y municipios, así como representantes de cámaras empresariales y organizaciones de la sociedad civil.

La Embajadora Sybel Galván, Representante Permanente de México ante la OCDE, fue instrumental en apoyar a la OCDE en este proyecto.

Este reporte forma parte de una serie de estudios de gobernanza en países de la OCDE y del G-20. Incorpora información proporcionada a la OCDE durante un taller sobre ética pública y gestión de conflictos de interés (24-27 de febrero de 2020) y un taller sobre la recuperación del orgullo de pertenecer al servicio público (2-5 de febrero de 2021). Un agradecimiento especial a la SECOGEM, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México y sus servidores públicos por el apoyo en la organización y realización de este taller. La OCDE también agradece a los pares expertos que participaron en los talleres: Ethan A. Carrier, Consejero General, Consejo de Conflictos de Interés de la Ciudad de Nueva York (Estados Unidos); Liliana Caballero, ex Titular del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), Colombia; y Carolina Carballido, Directora de Integridad, Secretaría de Transparencia y Prevención de la Corrupción, Contraloría General de la Unión, Brasil.

El Centro de la OCDE para México y América Latina, bajo el liderazgo de Roberto Martínez, y el personal a cargo de publicaciones, particularmente Alejandro Camacho, coordinaron el proceso editorial de la versión en español.

Índice

Prefacio	3
Prólogo	5
Agradecimientos	6
Abreviaturas y acrónimos	9
Resumen ejecutivo	15
1 Adaptar el sistema anticorrupción a las necesidades del Estado de México	19
Fortalecer la gobernanza del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios	22
Incorporación de las políticas de integridad en el Poder Ejecutivo	35
Garantizar la integridad en el orden municipal	40
Referencias	47
2 Desarrollar un enfoque estratégico sobre integridad pública en el Estado de México	49
Establecer el marco correcto para la integridad	50
Políticas de monitoreo y evaluación de la integridad	56
Referencias	61
3 Hacia una cultura de integridad pública en el Estado de México	63
Establecer estándares altos de integridad en el Estado de México	65
Asegurar que los estándares se traduzcan en un cambio práctico de conducta	73
Fortalecer el marco para fomentar la denuncia de actos de corrupción y garantizar la protección a los denunciantes	86
Maximizar la utilidad de las declaraciones fiscal, de situación patrimonial y de intereses	90
Hacia políticas de integridad basadas en evidencia	93
Referencias	99
4 Fortalecer el modelo de control interno y la implementación efectiva de gestión de riesgos en el Estado de México	101
Establecer objetivos precisos para un sistema de control eficaz	102
Adoptar un enfoque estratégico para la gestión de riesgos que comprenda la evaluación de riesgos para la integridad en el sector público	111
Establecer mecanismos de control congruentes y una función de auditoría interna independiente y eficaz	120
Fortalecer el control interno a nivel municipal	132
Referencias	136

5 Mejorar la implementación del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Estado de México	139
Asegurar la justicia, la objetividad y la oportunidad	140
Promover la cooperación y el intercambio de información entre instituciones y entidades	146
Fomentar la transparencia sobre la eficacia del sistema de responsabilidades administrativas y el resultado de los casos	153
Referencias	157
Notas	158

GRÁFICAS

Gráfica 1.1. La Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública – Una estrategia para un enfoque coordinado de la integridad	21
Gráfica 1.2. Diseño del SAEMM	25
Gráfica 1.3. Organización de la Comisión Alto-nivel de Anticorrupción en Piura	32
Gráfica 1.4. El proceso de selección de los miembros del Comité de Participación Ciudadana	34
Gráfica 1.5. Una cantidad cada vez mayor de países latinoamericanos requiere que los órganos en el Poder Ejecutivo creen unidades de integridad	36
Gráfica 3.1. Porcentaje de ciudadanos en el Estado de México que muestra gran desconfianza en los servidores públicos y el gobierno, 2017	64
Gráfica 3.2. Porcentaje de la población que sufrió un acto de corrupción en México y NO lo denunció, por estado	86
Gráfica 3.3. Razones por las que las víctimas de actos de corrupción en México no lo denunciaron, porcentaje por motivo	87
Gráfica 4.1. Las etapas básicas de la integración del control interno	107
Gráfica 4.2. El ciclo de gestión de riesgos	112
Gráfica 4.3. Información pública detallada sobre el presupuesto nacional del Estado de Chile basada en datos abiertos	120
Gráfica 4.4. El Modelo de las tres líneas de defensa	124
Gráfica 5.1. Sistemas de Archivo electrónico e Información de Tribunal	150

CUADROS

Cuadro 1.1. Gobernanza y responsabilidades en el SAEMM	26
Cuadro 2.1. Beneficios y limitaciones de las opciones para preparar la evaluación	58
Cuadro 3.1. Normatividad clave relativa a la ética pública en el Estado de México	65
Cuadro 3.2. Valores y principios éticos consagrados en el marco de la integridad del Estado de México	67
Cuadro 3.3. Trámites administrativos percibidos como los más corruptos y nivel de competencia administrativa correspondiente en México	84
Cuadro 3.4. Resumen de los requisitos de divulgación conforme a la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios	90
Cuadro 3.5. Tipos de verificación de las declaraciones de situación patrimonial y de intereses	91
Cuadro 5.1. Ejemplos de faltas relativas a la integridad	141
Cuadro 5.2. Roles en los procedimientos de responsabilidad administrativa	145

Siga las publicaciones de la OCDE en:



http://twitter.com/OECD_Pubs



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



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



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



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

Abreviaturas y acrónimos

ACAS	Advisory, Conciliation and Arbitration Service (United Kingdom) <i>Servicio de Asesoría, Conciliación y Arbitraje (Reino Unido)</i>
ACRC	Anti-corruption and Civil Rights Commission (Korea) <i>Comisión Anticorrupción y de Derechos Civiles (Corea)</i>
AEP	Annual Execution Plans (France) <i>Planes de Ejecución Anuales (APP, Francia)</i>
AIA	Anti-corruption Initiative Assessment <i>Evaluación de la Iniciativa Anticorrupción (EIA)</i>
APS	Australian Public Service <i>Servicio Público Australiano</i>
APSC	Australia's Public Service Commission <i>Comisión del Servicio Público de Australia</i>
ASF	Auditoría Superior de la Federación <i>Audit Office of the Federation</i>
BIS	Business Information Service <i>Servicio de Información Comercial</i>
CAIGG	Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno <i>Council for General Government Internal Audit</i>
CAN	Comisión Alto-nivel de Anticorrupción <i>High-level Anti-corruption Commission</i>
CBM	Competency-based management <i>Administración basada en competencias</i>
CC	Co-ordination Committee <i>Comité Coordinador</i>
CGU	Contraloría General de la Unión (Brasil) <i>Office of the Comptroller-General of the Union (Brazil)</i>

CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas <i>Centre for Economic Research and Teaching</i>
CIPFA	Chartered Institute of Public Finance and Accountancy <i>Instituto Colegiado de Finanzas Públicas y Contabilidad</i>
CISA	Certified Information Systems Auditor <i>Auditor Certificado en Sistemas de Información</i>
CNBV	<i>Comisión Nacional Bancaria y de Valores</i> National Banking and Securities Commission
COCODI	Comité de Control y Desarrollo Institucional <i>Committee of Control and Institutional Performance</i>
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social <i>National Council for the Evaluation of Social Development Policies</i>
CPC	Citizen Participation Committee <i>Comité de Participación Ciudadana</i>
CRAs	Comisiones Regionales Anticorrupción <i>Regional Anti-corruption Commissions</i>
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública (Colombia) <i>Administrative Department of Public Administration (Colombia)</i>
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Colombia) <i>National Statistics Office (Colombia)</i>
ENCIG	Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental <i>National Survey on the Quality and Impact of Government</i>
ESAP	Escuela Superior de Administración Pública (Colombia) <i>National School of Public Administration (Colombia)</i>
EUR	Euros
EVA	Espacio Virtual de Asesoría <i>Virtual Advisory Space</i>
FDA	Forensic Data Analytics <i>Análisis Forense Digital</i>
HATVP	Haute autorité pour la transparence de la vie publique (France) <i>Alta Autoridad para la Transparencia de la Vida Pública (Francia)</i>
HRMF	Human Resources Management Framework (Canada) <i>Marco Global de Gestión de Recursos Humanos (Canadá)</i>
IA	<i>Evaluación de Integridad (EI)</i> Integrity assessment

IEEM	Instituto Electoral del Estado de México <i>Electoral Institute of the State of Mexico</i>
IGECEM	Institute of geographical, statistical and cadastral information <i>Instituto de Información Geográfica, Estadística y Catastral</i>
IIA	Institute of Internal Auditors <i>Instituto de Auditores Internos</i>
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía <i>National Institute for Statistics and Geography</i>
INFOEM	<i>Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México</i> Institute for Transparency, Access to Public Information and Data Protection of the State of Mexico
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions <i>Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores</i>
ISACA	Information Systems Audit and Control Association <i>Asociación de Auditoría y Control de Sistemas de Información</i>
ISSAI	International Standards for Supreme Audit Institutions <i>Normas internacionales de las entidades fiscalizadoras superiores</i>
IT	Information technologies <i>Tecnologías de la información</i>
ITESM	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey <i>Monterrey Institute of Technology and Higher Studies</i>
KIS	Court Information System (Estonia) <i>Sistema de Información Judicial (Estonia)</i>
KNAB	National Anti-corruption Agency (Latvia) <i>Agencia Nacional Anticorrupción (Letonia)</i>
LARSMM	Law of Administrative Responsibilities of the State of Mexico and Municipalities <i>Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios (LRAEM)</i>
LGRA	Ley General de Responsabilidades Administrativas <i>General Law on Administrative Responsibilities</i>
LGSNA	Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción <i>General Law of the National Anti-corruption System</i>
MXN	Pesos mexicanos <i>Mexican pesos</i>

OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development <i>Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)</i>
OIC	Órgano Interno de Control <i>Internal Control Body</i>
OII	Oficina de Integridad Institucional (Perú) <i>Office of Institutional Integrity (Peru)</i>
OGE	Office of Government Ethics (United States) <i>Oficina de Ética Gubernamental (Estados Unidos)</i>
OMB	Office of Management and Budget (United States) <i>Oficina de Administración y Presupuesto (Estados Unidos)</i>
OSFEM	Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México <i>Supreme Audit Institution of the State of Mexico</i>
PEA	Política Anticorrupción del Estado de México y Municipios <i>Anti-corruption Policy of the State of Mexico and Municipalities</i>
PPE	Persona políticamente expuesta <i>Politically exposed person (PEP)</i>
PTAR	Programa de Trabajo de Administración de Riesgos <i>Risk management working programme</i>
SAEMM	Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios <i>Anti-corruption System of the State of Mexico and Municipalities</i>
SAM	Sistema de Atención Mexiquense <i>State of Mexico Attention System</i>
SARA	Sistema Administrativo para Resultados Anticorrupción <i>Administrative System for Anti-corruption Results</i>
SAT	Sistema de Administración Tributaria <i>Tax Administration Service</i>
SECOGEM	Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México <i>Office of the Comptroller-General of the State of Mexico</i>
SESAEMM	Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios <i>Executive Secretariat of the Anti-corruption System of the State of Mexico and Municipalities</i>
SESNA	Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción <i>Executive Secretariat of the National Anti-corruption System</i>

SFP	Secretaría de la Función Pública <i>Ministry of Public Administration of Mexico's Federal Government</i>
SICOE	Sistema de los Comités de Ética <i>System of Ethics Committees</i>
SIRA	Sistema Integral de Responsabilidades Administrativas <i>Comprehensive System of Administrative Responsibility</i>
SIS	Special Investigation Service (Lithuania) <i>Servicio Especial de Investigación (Lituania)</i>
SMA	Sistema Municipal Anticorrupción <i>Municipal Anti-corruption System</i>
SNAC	Sistema Nacional Anticorrupción <i>National Anti-corruption System</i>
TIAPS	Training of internal auditors in the public sector <i>Capacitación de auditores internos en el sector público</i>
TJAEM	Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México <i>Administrative Justice Tribunal of the State of Mexico</i>
TSJEM	Tribunal Superior de Justicia del Estado de México <i>Superior Court of the State of Mexico</i>
UAEM	Universidad Autónoma del Estado de México <i>Autonomous University of the State of Mexico</i>
USD	United States dollars <i>Dólares de los Estados Unidos de América</i>

Resumen ejecutivo

Principales hallazgos

La experiencia sugiere que un sistema de integridad robusto y transversal en todos los órdenes de gobierno y que involucra al sector privado y a la sociedad en general es esencial para el combate a la corrupción. El establecimiento de responsabilidades institucionales claras y coordinadas para el diseño, la dirección y la implementación del sistema de integridad es crucial para asegurar la aplicación y contribuir a un cambio positivo.

En 2017 el Estado de México estableció su sistema anticorrupción (Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, SAEMM), armonizando su marco legal con el modelo adoptado en el orden nacional, con el fin de mejorar la coordinación, cerrar brechas y evitar la duplicación en la prevención y la detección de la corrupción. El SAEMM busca atender la fragmentación de las políticas públicas, desarrollar un enfoque de integridad más integral y coherente y superar brechas de implementación notables al mejorar la coordinación vertical y horizontal e incluir a los municipios en el mandato del sistema.

Una estrategia de integridad pública es esencial para apoyar un sistema de integridad coherente e integral. Después de una amplia consulta a diferentes actores, la Comisión Ejecutiva del SAEMM preparó la política anticorrupción, que fue aprobada en julio de 2020 (Política Anticorrupción del Estado de México y Municipios, PEA). Hasta octubre de 2020, el Estado de México era la única entidad federativa que había incluido en su política un eje estratégico adicional sobre ética pública e integridad con 12 prioridades de política pública.

El Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno del Estado de México y sus organismos auxiliares contiene 15 principios y ocho valores del servicio público, que son congruentes con lo definido en otras legislaciones relevantes. Estos 23 valores y principios también son similares a los que se destacan en la mayoría de los países miembros de la OCDE. Sin embargo, algunos de los 23 principios y valores son repetitivos y podrían generar confusión entre los servidores públicos.

El Estado de México cuenta con un marco regulatorio robusto para promover un ambiente de control orientado hacia la integridad pública. La existencia de mecanismos que contribuyen al ambiente de control fue confirmada, pero también que algunas veces se perciben como formalismos que en la realidad no contribuyen a asegurar el logro de los objetivos institucionales. Las funciones de los Comités de Control y Desempeño Institucional (COCODI) y los Órganos Internos de Control (OIC) no son cabalmente entendidas por los funcionarios de línea, ya que la cultura organizacional en las secretarías y los organismos auxiliares los lleva a considerar el control como una tarea exclusiva de la Secretaría de la Contraloría (SECOGEM).

La reforma al combate a la corrupción para implementar el SAEMM en 2017 incluyó la regulación sobre responsabilidades y procedimientos administrativos, plasmada en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios (LRAEM). El marco legal representa un fundamento sólido e integral para hacer valer las reglas y los estándares de integridad, y también es congruente con el

marco nacional. Sin embargo, dado el importante número de procedimientos y mecanismos nuevos, se requieren mayores esfuerzos para facilitar su implementación y, eventualmente, la aplicación de sanciones.

Principales recomendaciones

- **Para asegurar la implementación del SAEMM a nivel de entidad, podría establecerse un punto de contacto especializado en cada secretaría y organismo auxiliar.**
 - El punto de contacto podría tener la tarea de coordinarse con la Secretaría Ejecutiva del SAEMM para informar sobre el avance en la aplicación y comunicar los desafíos.
- **Las unidades de integridad podrían remplazar a los Comités de Ética para garantizar la incorporación efectiva de las políticas y prácticas sobre integridad.**
 - Las funciones de las unidades de integridad deben ser meramente preventivas, contar con personal especializado, suficientes recursos financieros y una línea directa de reporte al nivel más alto de autoridad al interior de las instituciones.
- **En lugar de ordenar a los municipios que establezcan Sistemas Municipales Anticorrupción, el SAEMM podría enfocarse en construir el nivel necesario de madurez y capacidades para una implementación exitosa a nivel local.**
 - Con el fin de gestionar las expectativas y establecer objetivos realistas para fortalecer la integridad, los municipios podrían ser requeridos a llevar a cabo un análisis diagnóstico de las fortalezas y debilidades internas, así como de las oportunidades y amenazas externas del gobierno municipal sobre el cual se establecerían las prioridades para la integridad.
- **Para asegurar que la política anticorrupción refleje los temas clave del Estado de México, deben incluirse prioridades adicionales, tales como:**
 - medidas para mitigar el riesgo de captura y clientelismo;
 - dilucidar los nexos entre corrupción, crimen organizado e inseguridad; y
 - combatir la corrupción en las policías.
- **El Estado de México podría identificar, en un proceso participativo, de cinco a siete valores que los servidores públicos consideren de mayor relevancia, con los cuales se identifican y a los cuales aspiran:**
 - El Estado de México podría iniciar un proceso con el fin de simplificar los valores contenidos en el actual Código de Ética y, como resultado, mejorar su claridad y relevancia práctica, al mismo tiempo que se mantiene la congruencia con las disposiciones legales existentes.
- **El Estado de México cuenta con un sólido marco normativo para promover un ambiente de control adecuado y orientado a la integridad pública. Sin embargo, podría hacer más para establecer objetivos precisos hacia un sistema de control eficaz:**
 - logrando la apropiación del control y la rendición de cuentas por funcionarios y personal clave en el proceso de implementación y desarrollo de un sistema de control interno, con miras a lograr impactos en la consecución de los objetivos institucionales.
- **El Gobierno del Estado necesita contar con mecanismos congruentes de control y la SECOGEM podría promover una adecuada función de auditoría interna, mediante una serie de medidas:**
 - fortaleciendo la capacidad de la SECOGEM para agregar información sobre los mecanismos de control, de manera que entregue reportes para elevar la capacidad estratégica de toma de decisiones del gobierno y del SAEMM; y

- separando claramente los roles en materia de control, supervisión y auditoría, utilizando el Modelo de las Tres Líneas de Defensa, de manera que la tercera línea la realicen los OIC y la SECOGEM.
- **La SECOGEM podría ampliar los esfuerzos de capacitación existentes al personal que labora en las unidades a cargo de responsabilidades administrativas –incluyendo al ámbito municipal– enfocándose en la aplicación correcta y homogénea de las reglas de procedimiento y su interpretación.**
 - La SECOGEM –junto con el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México– podría organizar actividades de concientización sobre la implementación de las responsabilidades administrativas, enfocadas a todos los funcionarios públicos para apoyar y legitimar al nuevo régimen jurídico.

1

Adaptar el sistema anticorrupción a las necesidades del Estado de México

El presente capítulo analiza el Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, y su congruencia con el primer pilar de la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública* en la construcción de un sistema de integridad pública coherente e integral. El establecimiento del Sistema Anticorrupción ha sido un paso vital hacia la mejora en la coordinación entre los actores principales de integridad, respaldado por un compromiso de alto nivel. Sin embargo, se requieren mayores esfuerzos para involucrar a aquellos actores que no se encuentran representados actualmente; asegurar la implementación de la política anticorrupción movilizándolo al liderazgo político y directivo de forma efectiva dentro de las instituciones públicas, y ampliar los esfuerzos a nivel municipal.

La experiencia sugiere que un sistema de integridad transversal sólido en todos los niveles de gobierno, y que involucre al sector privado y a la sociedad en su conjunto, es esencial para combatir la corrupción. No obstante, aunque muchos gobiernos en América Latina han dado prioridad a las políticas y estrategias anticorrupción, la aplicación de estas políticas y la promoción de una cultura de integridad más amplia en las instituciones públicas y privadas sigue siendo uno de los mayores desafíos de la región, incluyendo a México. Muchos países tienden a basar su lucha contra la corrupción en el reforzamiento de las facultades de investigación y de sanción, ignorando las medidas preventivas para eliminar las debilidades sistémicas e institucionales que facilitan la corrupción y otras transgresiones a la integridad. Al equilibrar la prevención, la investigación y la sanción, los países trabajan para lograr una “cultura de integridad” proactiva, en vez de solamente reaccionar a los casos (OCDE, 2019^[1]).

La integridad pública implica que quienes están a cargo de la gestión del sector público además de cumplir con la ley, también alineen su comportamiento de acuerdo con valores y parámetros bien definidos de conducta, con el objeto de priorizar el interés público sobre el privado. De este modo, los ciudadanos y los actores del sector privado pueden tener confianza de estar viviendo y trabajando en un contexto de igualdad de condiciones y oportunidades, donde la meritocracia y el esfuerzo son los que determinan las oportunidades; no las conexiones o el soborno. Asegurar que los valores y estándares de conducta en el servicio público sean aplicados de forma eficaz es, por tanto, una condición necesaria para revertir la disminución de la confianza en los gobiernos (OCDE, 2017^[2]).

La *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública* de 2017 brinda a los encargados de la elaboración de políticas públicas una visión para generar un sistema de integridad pública coherente e integral. Subraya la necesidad de un enfoque dependiente del contexto, con una aproximación conductual y basada en riesgos sobre la integridad pública, y con énfasis en cultivar una cultura de integridad en el gobierno y en la sociedad en su conjunto (véase la Gráfica 1.1). Una cultura de integridad se alcanza por medio de sistemas resilientes que enfatizan los valores y establecen un ambiente donde se identifican y minimizan los riesgos de corrupción, se recompensa la integridad, y donde la rendición de cuentas y la credibilidad del sistema se aseguran por medio de mecanismos de aplicación oportunos y visibles (OCDE, 2017^[2]).

Gráfica 1.1. La Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública – Una estrategia para un enfoque coordinado de la integridad



Fuente: (OCDE, 2017^[2]).

Este capítulo evalúa el Sistema de Integridad en el Estado de México, examinando temas relacionados con coordinación, implementación y compromiso de alto nivel. Toma como modelo el marco teórico proporcionado por la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública* (OCDE, 2017^[2]), así como la experiencia y las buenas prácticas de otros países. Se hace especial énfasis en analizar el sistema local de combate a la corrupción que el Estado de México implementó en 2017, en línea con la reforma nacional anticorrupción iniciada en 2015 para coordinar a todas las instituciones a cargo de la prevención, detección y castigo a la corrupción en todos los órdenes de gobierno (véase el Recuadro 1.1).

Recuadro 1.1. Reforma nacional de combate a la corrupción de México

El 27 de mayo de 2015, se publicó en el Diario Oficial de la Federación de México un decreto conforme al cual se reformaban, adicionaban o derogaban diversas disposiciones de la Constitución (específicamente, los artículos 22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122). Esta reforma, en primer lugar, consagró el *Sistema Nacional Anticorrupción* (SNAC) en una ley y puso en marcha los debates sobre el tema, así como la eventual aprobación de la legislación secundaria que se requería para establecer el sistema de integridad. Poco más de un año después, el 18 de julio de 2016, estas leyes secundarias se promulgaron con el Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, e incluía:

La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA): Esta es la legislación fundamental, que establece los arreglos institucionales y de gobernanza para el SNAC, además de delinear los objetivos y actividades requeridas. Debido a su condición de ley general, requiere que las entidades federativas de México establezcan sus propios sistemas en la misma línea. Asimismo, la ley requiere que se publiquen ciertos temas de información específicos en la recién creada Plataforma Digital Nacional (PDN).

La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa: Se otorgó autonomía a esta institución conforme a la Reforma Constitucional de 2015, y esta nueva ley estableció la organización del Tribunal y sus juzgados, incluyendo los juzgados regionales. Esta Ley también establece las reglas para la selección y remoción de magistrados.

La Ley General de Responsabilidades Administrativas: Esta es una ley nueva que reemplazó a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas a su vencimiento en julio de 2017. La nueva ley establece las obligaciones y responsabilidades de los servidores públicos (incluyendo la revelación de intereses privados) y define los procedimientos administrativos disciplinarios por mala conducta, diferenciando entre faltas no graves y graves, que ahora pueden caer en la jurisdicción del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Particularmente, aumenta la responsabilidad por supuestas faltas de integridad de personas físicas y morales.

Fuente: (OCDE, 2017^[3]).

Fortalecer la gobernanza del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios

El Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios sienta las bases para un enfoque coordinado de integridad en todos los poderes y órdenes de gobierno

En un sistema de integridad pública, diversas instituciones y entidades de todos los poderes y órdenes de gobierno tienen mandatos y funciones que contribuyen a la integridad pública. Una condición previa fundamental para asegurar la aplicación de los requisitos y medidas normativas, las cuales se refuerzan mutuamente y contribuyen a un cambio positivo, es el establecimiento de responsabilidades institucionales claras y coordinadas para diseñar, dirigir y ejecutar los elementos del sistema de integridad. Estas responsabilidades deben ser apoyadas por el mandato, los recursos y las capacidades necesarias para que se cumplan de manera efectiva.

La gestión de la integridad pública es, por tanto, una responsabilidad del gobierno en su conjunto que involucra a muchas organizaciones en el sector público. En los países de la OCDE prevalece el enfoque descentralizado para gestionar la integridad. En la mayoría de los casos, los ministerios del poder ejecutivo son responsables en lo particular del diseño y la dirección de las políticas clave de integridad (reglas de integridad y códigos de conducta; políticas para la gestión de conflictos de interés; la transparencia de las actividades de cabildeo, así como el control interno y la gestión de riesgos). Existe el mismo enfoque en relación con el diseño de una estrategia nacional de integridad o anticorrupción de un país. De lo anterior, resultan riesgos de duplicación o superposición al haber diversos ministerios responsables de las políticas específicas de integridad, lo cual a su vez vulnera la efectividad de las políticas de integridad y el sistema en su conjunto. Por tanto, es esencial, tal como lo subraya la *Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública*, establecer mecanismos de cooperación horizontal y vertical entre los actores involucrados del ejecutivo “a través de medios formales o informales para favorecer la coherencia y evitar duplicidades y lagunas, y para compartir y beneficiarse de las lecciones aprendidas derivadas de buenas prácticas”. (OCDE, 2017^[2]; OCDE, 2018^[4])

En el Estado de México, diversas instituciones son responsables de las áreas relacionadas con la integridad pública y, como tal, forman parte del sistema de integridad pública (véase el Recuadro 1.2). De acuerdo con el Artículo 38 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, la Secretaría de la Contraloría del Estado de México (SECOGEM) es el organismo que encabeza la integridad y el combate a la corrupción. Entre sus responsabilidades se encuentran: la prevención, la detección y el castigo a la corrupción en áreas tales como ética pública, declaración patrimonial, gestión de conflictos de interés, control interno, eficiencia de la administración pública, recepción de denuncias e investigación de las transgresiones a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos. Dentro del ejecutivo, la Secretaría de Finanzas es responsable de la administración de recursos humanos en coordinación con el Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Estado de México.

Además, el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM), el Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, y el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México (INFOEM) juegan un papel clave. Sus mandatos centrales se relacionan con el control externo, la justicia y la transparencia.

Recuadro 1.2. Actores clave del sistema de integridad pública en el Estado de México

La **Secretaría de la Contraloría del Estado de México** es responsable de los temas relacionados con el control y la evaluación de la gestión pública de las diferentes entidades que componen la administración pública del Estado de México. Sus responsabilidades incluyen: ética pública, gestión de conflicto de intereses y declaraciones patrimoniales; supervisión y monitoreo del gasto público; monitoreo del cumplimiento de las reglas internas; nominación y coordinación de los titulares de los órganos internos de control en las entidades gubernamentales que emiten directrices para auditorías; control de la contratación pública; supervisión de los mecanismos de inconformidades; inicio e investigación de transgresiones de responsabilidades administrativas, así como la generación de directrices sobre eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información.

El **Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Estado de México**, que depende de la Secretaría de Finanzas, es responsable de la capacitación y profesionalización de los servidores públicos.

El **Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México**, que rinde cuentas al Congreso del Estado, es responsable de la auditoría de las cuentas públicas. El OSFEM, como la institución de fiscalización superior, cuenta con la autoridad para determinar los daños a las cuentas públicas y el patrimonio del gobierno estatal.

El **Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios** es un organismo autónomo, conforme a lo señalado por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información (LTAIPEM) Pública del Estado de México. Se encarga de garantizar el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales, y promueve la transparencia y la rendición de cuentas.

El Poder Judicial, encabezado por el **Tribunal Superior de Justicia del Estado de México (TSJEM)**. El **Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México (TJAEM)** y la **Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción** son los responsables de sancionar las transgresiones a las reglas de integridad. El primero puede revisar faltas administrativas graves y actos de corrupción, y el segundo será responsable de investigar y perseguir casos de corrupción que involucren a servidores públicos e individuos, además de supervisar y organizar la labor de fiscales, investigadores y expertos que sean parte de la Fiscalía General de Justicia del Estado de México. Este Fiscal Especializado Anticorrupción puede investigar también de oficio, y en caso de ser necesario, perseguir actos de corrupción potenciales.

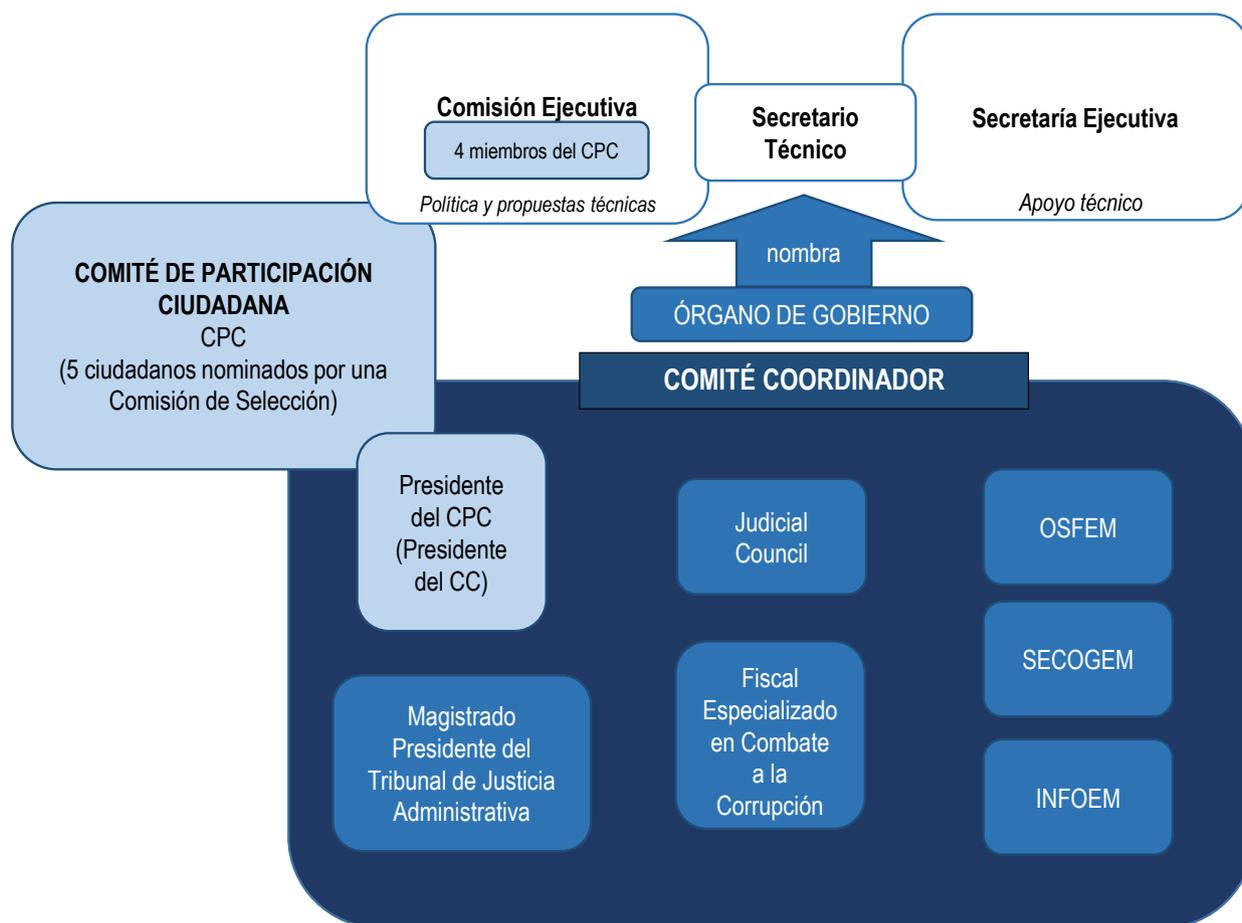
Fuente: Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, Ley de Fiscalización Superior del Estado de México, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México.

Para mejorar la coordinación y evitar brechas y duplicación al prevenir y detectar la corrupción, en 2017 el Estado de México implementó el Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios (SAEMM). De este modo, el Estado de México armonizó su marco jurídico con el modelo establecido a nivel federal (véase el Recuadro 1.1). El SAEMM busca:

- abordar la fragmentación en las políticas y desarrollar un enfoque más integral y coherente de integridad
- superar las “brechas de implementación” notorias al mejorar la coordinación tanto vertical (en todo el gobierno estatal) como horizontal (entre niveles de gobierno), y particularmente al poner a los municipios bajo el mandato del sistema
- fortalecer los mecanismos de cumplimiento para las brechas de integridad bajo las jurisdicciones administrativa y penal, incluyendo a los actores del sector privado
- reforzar la supervisión, al requerir mayor transparencia, facultades de auditoría más amplias y mayor participación de la sociedad civil (OCDE, 2017^[3]).

Con base en el SNAC, la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, especifica la composición, roles y procesos que integran la estructura de gobernanza interna del SAEMM (véanse Gráfica 1.2 y Cuadro 1.1).

Gráfica 1.2. Diseño del SAEMM



Fuente: Información proporcionada por el Gobierno del Estado de México.

Cuadro 1.1. Gobernanza y responsabilidades en el SAEMM

Entidades	Miembros	Tareas principales
Comité Coordinador	Un representante del Comité de Participación Ciudadana (quien también preside la sesión), el Secretario de la Contraloría, el titular del Órgano Superior de Fiscalización del Estado, el Presidente del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios, el Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción, el Magistrado Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa y un representante del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de México.	Establece el programa anual de labores, sienta las bases, políticas, principios y procedimientos para una coordinación efectiva entre sus miembros y emite recomendaciones no vinculantes para fortalecer a integridad pública
Secretaría Ejecutiva, que se compone de:	Órgano técnico de apoyo del Comité Coordinador, encabezado por el Presidente del Comité de Participación Ciudadana. Su órgano de gobierno está conformado por miembros del Comité Coordinador.	Brinda apoyo técnico al Comité Coordinador, así como insumos para el desempeño de sus tareas. Administra el funcionamiento de la Secretaría Ejecutiva. Brinda insumos técnicos para apoyar las actividades y responsabilidades del Comité Coordinador, incluyendo propuestas a ser aprobadas.
- <i>Secretaría Técnica</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Nombrado (y puede también ser removido) por los miembros del órgano rector de la Secretaría Ejecutiva por mayoría calificada (5 votos) de entre personas con el mismo perfil de los miembros del Comité de Participación Ciudadana. • Durará tres años en su encargo con posibilidad de reelección por un periodo más. 	Dirección de la Secretaría Ejecutiva.
- <i>Comisión Ejecutiva</i>	Secretaría Técnica y Comité de Participación Ciudadana (con excepción del Presidente de este Comité).	
Comité de Participación Ciudadana	Cinco representantes de la sociedad civil con buena reputación que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción. Son elegidos por una Comisión de Selección de nueve expertos nombrados por el Poder Legislativo del Estado de México por un periodo de tres años.	Contribuye al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador y actúa como vínculo con grupos relevantes de la sociedad civil y entidades académicas. El Comité de Participación Ciudadana también puede elaborar propuestas específicas relativas a las políticas de integridad.
Sistema Estatal de Fiscalización	Órgano Superior de Fiscalización, Secretaría de la Contraloría, órgano de control de la Legislatura del Estado y órganos de control de los municipios.	Establece acciones y mecanismos de coordinación entre los miembros para apoyar el intercambio de información, iniciativas y experiencias para mejorar la auditoría de recursos públicos.
Sistema Municipal Anticorrupción	<p>Cada municipio establece su propio sistema anticorrupción que se compone de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comité Coordinador (Contralor Municipal, Titular de la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información, un representante del Comité de Participación Ciudadana municipal, quien lo presidirá). • Comité de Participación Ciudadana (que se compone de tres miembros de la sociedad civil con experiencia en integridad pública). 	Establece las bases, principios y políticas para la prevención, detección y sanción de la corrupción a nivel municipal, en coordinación con el Sistema Anticorrupción a nivel estatal.

Fuente: Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios.

El diseño del SAEMM promueve un sistema de integridad coordinado y coherente en todo el gobierno y la sociedad. La participación del Fiscal Especializado Anticorrupción, el Magistrado Presidente del Tribunal Administrativo y el Consejo de la Judicatura aseguran la coordinación y coherencia en la implementación de las nuevas reglas de integridad y disposiciones penales. Además, el sistema facilita la alineación con otras áreas relacionadas con la integridad tales como la auditoría, al incluir de forma explícita una sección sobre el Sistema Estatal de Fiscalización en la Ley Anticorrupción y, como tal, promover la coordinación entre los dos sistemas (OCDE, 2018^[41]). Finalmente, al incluir la responsabilidad de los municipios de establecer sus propios sistemas anticorrupción, es posible mejorar la coordinación vertical en todos los órdenes de gobierno por medio de un punto focal dedicado a la coordinación. Esto

se refuerza en la Política Anticorrupción del Estado de México y Municipios (PEA), que incluye a los tres poderes de gobierno, a los órganos autónomos y a los municipios.

Sin embargo, con la finalidad de asegurar que se aplique el SAEMM, es indispensable que las instituciones cumplan con sus responsabilidades. El Estado de México se encuentra entre aquellos estados que, conforme a la ley, han realizado todas las designaciones necesarias para el funcionamiento del sistema anticorrupción, con el propósito de asegurar el funcionamiento de todos los órganos de gobierno del Sistema. Adicionalmente, todas las instituciones han participado de forma activa y constante en las reuniones ordinarias y extraordinarias del Comité Coordinador y el Órgano de Gobierno de la Secretaría Ejecutiva del SAEMM, asegurando la adopción de los planes anuales de trabajo, un informe anual de avances, y el desarrollo y aprobación de la PEA (véase el Capítulo 2 para un análisis más detallado de la política anticorrupción).

Además, el Estado de México fue la primera entidad federativa en adherirse a la Plataforma Digital Nacional (PDN). El objetivo de la plataforma es recabar, consultar y verificar información clave para prevenir, investigar y sancionar la corrupción; entre los datos que la integran están: una base de datos sobre declaraciones patrimoniales, registros de funcionarios públicos involucrados en contratos públicos, funcionarios públicos e individuos sancionados, denuncias públicas relativas a corrupción y contratos públicos. Hasta 2020, el Estado de México ha logrado 100 % de la interoperabilidad con los sistemas de datos que brindan información sobre funcionarios públicos y personas sancionadas y el sistema sobre funcionarios involucrados en contratos públicos. La plataforma es esencial no solo para llevar a cabo evaluaciones de riesgo de integridad y mejorar el uso de información sobre compras públicas, sino que también es una fuente de información para el público sobre los datos relevantes para analizar el avance del gobierno en el fortalecimiento de la integridad, tanto a nivel nacional como estatal. Al unirse a la plataforma, el Estado de México refuerza su compromiso con la transparencia.

La *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública* promueve el compromiso al más alto nivel político. Una forma de demostrarlo es asegurar que la integridad pública se adhiera al amplio marco de la gestión pública y la gobernanza. Con base en el marco institucional del SAEMM en 2017, el gobierno incorporó el combate a la corrupción en el Plan de Desarrollo 2017-2023. La prevención, detección e investigación de la corrupción se incorpora en el plan como un objetivo específico para fortalecer el combate a la corrupción (Objetivo 4.3) dentro del pilar de seguridad pública. Asimismo, el pilar de transparencia y rendición de cuentas establece la implementación del SAEMM como un objetivo específico (Objetivo 5.6). Este objetivo se divide en varias estrategias con líneas de acción claras. De esta forma, la estrategia de desarrollo asegura que se incorpore la integridad en todo el sector público al vincular el Sistema Anticorrupción con la estrategia de desarrollo. Esto también sienta las bases para comprometer los recursos financieros y humanos necesarios.

Además, el Estado de México es la entidad federativa que ha comprometido el presupuesto más alto en números absolutos a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción, esa acción ilustra el compromiso del liderazgo estatal con el SAEMM. Las entrevistas con los actores involucrados confirman que el presupuesto asignado es suficiente para los gastos de operación del sistema y para llevar a cabo las acciones necesarias. Sin embargo, para asegurar que el presupuesto se mantenga constante y no dependa de las fluctuaciones políticas, el Estado de México podría considerar una reforma a la Ley del Sistema Anticorrupción para garantizar un presupuesto fijo en relación con un porcentaje específico del presupuesto estatal general.

El Instituto Electoral del Estado de México debe ser incluido en el Sistema Anticorrupción para asegurar su exhaustividad

El Principio 13 de la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública* insta a sus adherentes a promover la rendición de cuentas y el interés público a través del proceso de elaboración de políticas públicas evitando la captura por parte de grupos de interés reducidos. Una forma de hacerlo es inculcando la transparencia del financiamiento a los partidos políticos y las campañas electorales. Sin

duda, la captura de políticas públicas y la corrupción están estrechamente relacionadas. Los intereses especiales pueden influir en los resultados de las elecciones para asegurar que los funcionarios públicos electos, una vez que ocupen su cargo, representen los intereses de quienes les apoyaron. Por ejemplo, los políticos electos podrían tener que devolver favores a quienes les apoyaron y les colocaron en el puesto dándoles contratos públicos para proyectos de infraestructura, subsidios o empleo público, por ejemplo, o a través de “cuotas burocráticas” en la administración pública. El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales es, por tanto, un instrumento poderoso para que intereses particulares ejerzan influencia y “capturen” el proceso de las políticas públicas.

La integridad del proceso electoral es también una condición necesaria para garantizar la participación incluyente en la democracia, evitar la influencia desequilibrada de intereses privados y apoyar un sistema de integridad pública. Las entrevistas con los actores involucrados confirman que los elementos prioritarios clave para prevenir la corrupción en el Estado de México incluyen, entre otros: el financiamiento ilegal de partidos políticos, prácticas clientelares, cambios recurrentes a las reglas electorales, así como la apertura, transparencia y gobernanza democrática de organizaciones representativas, tales como partidos políticos y sindicatos (véase también el Capítulo 5).

Sin embargo, replicando las fallas en el modelo nacional y la ley general, el SAEMM no incluye al Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) en el Comité Coordinador. El Instituto Electoral podría estar involucrado en el Sistema Anticorrupción, ya sea formalmente o por invitación a reuniones específicas, para fortalecer las políticas y estándares sobre el financiamiento de las elecciones y movimientos políticos. Mientras que la inclusión formal del IEEM sería preferible para asegurar la continuidad y mandar una señal contundente sobre la prioridad de asegurar la integridad en los procesos electorales, bajo el diseño actual del sistema anticorrupción esto podría no ser posible. En ese caso, la invitación al IEEM como parte clave en ciertas reuniones sería crucial. De igual forma, el Estado de México podría asumir el liderazgo en las discusiones para que las instituciones electorales sean consideradas tanto en el Sistema Nacional Anticorrupción, como en el estatal. Mientras tanto, el IEEM podría desarrollar sus propios marcos y herramientas de integridad, a aplicarse de igual manera por parte de los partidos políticos.

Para fortalecer aún más la coordinación, debe invitarse de forma ad hoc a más instituciones del sector público relacionadas con la integridad a las reuniones del SAEMM

Un enfoque estratégico sobre la integridad pública debe basarse en la evidencia, adoptar una perspectiva que abarque todo el sistema y enfocarse en los riesgos clave para la integridad. Mientras que el SAEMM es un paso significativo para mejorar la coordinación entre los principales actores que salvaguardan la integridad en el Estado de México, se requeriría consultar a instituciones del sector público adicionales de forma constante para desarrollar políticas de integridad equilibradas y prácticas. Al no involucrar a estos actores adicionales en el sistema, se deja de reconocer que solo puede exigirse acción de aquellos órganos involucrados. También podría debilitar al Sistema al no ser capaz de acceder a información oportuna de estos órganos, que apoye la identificación de áreas y sectores que son particularmente vulnerables a la corrupción. De esta forma, se pueden establecer prioridades y desarrollar un enfoque basado en riesgos. Esto se alinea con la recomendación dada por la OCDE a nivel nacional para incluir actores adicionales en el Sistema Nacional Anticorrupción (OCDE, 2017^[3]). Una inclusión formal en el Comité Coordinador conlleva el riesgo de sobrecargar al sistema y hacer que las reuniones del Comité no sean efectivas debido a su dimensión. Sin embargo, la Ley Anticorrupción otorga al Órgano de Gobierno (Artículo 28) y a la Comisión Ejecutiva (Artículo 32) el derecho de invitar a especialistas en los temas discutidos en sus reuniones con derecho a voz, pero no a voto. El Órgano de Gobierno y la Comisión Ejecutiva son responsables de preparar estudios temáticos sobre la promoción de políticas de integridad. Hasta el momento, la Comisión Ejecutiva no ha invitado a otras instituciones a sus reuniones. No obstante, podría ser crucial hacerlo para asegurar que las estrategias anticorrupción se articulen de forma coordinada y de acuerdo a lo establecido en las acciones planeadas para implementar la PEA.

Entre otras, podría invitarse de forma regular a las siguientes instituciones, de acuerdo con las discusiones temáticas sostenidas en las reuniones del Órgano de Gobierno o la Comisión Ejecutiva:

- **Secretaría de Seguridad:** La Secretaría de Seguridad está encargada de la planeación, formulación, coordinación, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas, programas y acciones de seguridad pública. Dado el alto nivel de inseguridad en áreas específicas del Estado de México y la inclusión de la materia de prevención de la corrupción en el pilar de seguridad del Plan de Desarrollo, sería clave invitar a la Secretaría de Seguridad a las reuniones para garantizar la coordinación.
- **Secretaría de Finanzas:** La Secretaría de Finanzas cuenta con una amplia gama de funciones relacionadas con la integridad, tales como gestionar recursos humanos en el sector público, la contratación pública, supervisar los planes de desarrollo regionales y sectoriales, y administrar los recursos en general del estado.
- **Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo:** Un enfoque estratégico a la integridad pública requiere que la capacitación sobre integridad se incorpore al marco de desarrollo más amplio de habilidades para cualquier cargo público. Invitar al Instituto de Profesionalización a las reuniones puede ayudar a la incorporación de la capacitación sobre integridad para los servidores públicos.
- **Secretaría de Educación:** La Secretaría podría desarrollar actividades de concientización sobre la corrupción e incluir módulos acerca de anticorrupción en el plan de estudios.

Al sumar a dichos actores de manera *ad-hoc* y de acuerdo con un enfoque basado en riesgos en las reuniones del Órgano de Gobierno y de la Comisión Ejecutiva, la coordinación entre los actores responsables de la integridad mejoraría significativamente y se facilitaría la incorporación de medidas de integridad en toda la administración. De este modo, el SAEMM avanzaría hacia un enfoque estratégico que abarque todo el sistema de integridad pública y permita identificar y analizar los riesgos de integridad más dañinos con la finalidad de mitigarlos exitosamente. Este enfoque participativo ayudaría también a generar pertenencia en las diferentes instituciones a un nivel más técnico. Además, la aplicación de la PEA descansa y considera la colaboración efectiva de estas dependencias.

La *Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública* subraya que los adherentes deben “promover una cultura de integridad pública que abarque al conjunto de la sociedad, colaborando con el sector privado, la sociedad civil y las personas físicas”. Si bien el SAEMM involucra a la sociedad civil de forma visible, el sector privado no está representado de forma explícita. Sin embargo, la interacción entre los sectores público y privado presenta un alto riesgo de corrupción, conductas poco éticas y fraude. Para asegurar que el SAEMM tenga un entendimiento claro, conciso y fundamentado de los desafíos a la integridad que enfrenta el sector privado, la Comisión Ejecutiva podría invitar de manera regular a miembros de este sector a sus reuniones, y de forma rotativa a una amplia representación del sector privado para asegurar un acceso equilibrado y que no surja una percepción o un verdadero trato preferencial a un actor en específico. En congruencia, la Secretaría Ejecutiva está, de hecho, previendo la cooperación y la participación activa del sector privado y de la sociedad civil en la implementación de la PEA.

Recabar información del sector privado ayudaría también a evitar impactos no deseados y problemas de ejecución asociados con las políticas de integridad. Además, involucrar al sector privado en el desarrollo de regulaciones puede generar un mayor cumplimiento y aceptación de las mismas, especialmente cuando los involucrados sienten que se consideraron sus puntos de vista y comprenden cómo se tuvieron en cuenta sus comentarios (OCDE, 2020^[5]; Lind and Arndt, 2016^[6]). La PEA anticipa la interacción con el sector privado y, específicamente, el uso de información proporcionada por este sector en dos áreas clave:

- Desarrollo de modelos innovadores para construir bases de datos que incluyan indicadores sobre ética pública e integridad en los sectores público, privado y social, tomando en cuenta una perspectiva de derechos humanos y de género; y

- Desarrollo de las condiciones para el diseño, construcción e implementación de un sistema de integridad en el servicio público, en el cual participen representantes del sector privado y de la sociedad civil.

Establecer subcomisiones para la prevención y el cumplimiento como parte de la Comisión Ejecutiva podría mejorar la calidad de las discusiones técnicas y fortalecer la implementación

La Secretaría Ejecutiva del SAEMM es el órgano encargado de brindar apoyo al Comité Coordinador, tanto en términos de asistencia técnica como en el establecimiento de una agenda. La calidad de su trabajo afectará las medidas que tome el Comité Coordinador y, por tanto, la efectividad del SAEMM en su conjunto. La Secretaría Ejecutiva se conforma por el Secretario Técnico, la Comisión Ejecutiva –que consta del Secretario Técnico y el Comité de Participación Ciudadana (CPC) con excepción de su presidente–, y el órgano de gobierno, que se compone de los miembros del Comité Coordinador y lo encabeza el presidente del Comité de Participación Ciudadana.

La fortaleza del SAEMM reside en reunir a los principales actores en materia de integridad y sus distintas perspectivas, experiencias y buenas prácticas. Con el fin de aprovechar al máximo esta multitud de experiencias y datos disponibles, el SAEMM podría crear dos subcomisiones técnicas como parte de la Comisión Ejecutiva, una sobre la prevención y otra sobre el cumplimiento. La prevención y el cumplimiento sobre la corrupción usualmente involucran a dos conjuntos diferentes de actores. Por ejemplo, en lo relativo al cumplimiento, borradores y propuestas sobre temas disciplinarios, se beneficiarían de los intercambios y la consulta con la SECOGEM, OSFEM y el Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción. Además, una subcomisión podría contribuir a crear confianza mutua, favorecer el intercambio de información y promover la discusión, así como la elaboración de medidas efectivas para superar los desafíos comunes. Las subcomisiones alimentarían la discusión en el Comité Coordinador, preparando insumos técnicos y debates. Estas subcomisiones, integradas por los miembros del CPC y las instituciones técnicas responsables de la prevención o la investigación, podrían tener sus reuniones en forma extraordinaria. Con la finalidad de no sobrecargar al titular de las instituciones respectivas, podrían ser representados por el nivel técnico dado que la labor en estas subcomisiones implicaría discusiones técnicas más que decisiones políticas (OCDE, 2018^[4]).

El establecimiento de estas dos subcomisiones podría contribuir a abordar brechas comunes que surgen con frecuencia en la labor de los órganos de coordinación anticorrupción, tales como:

- enfocarse en reformas legislativas y normativas con énfasis insuficiente en la implementación real
- favorecer persecuciones de casos de alto nivel y políticamente atractivos, en vez de reformas estructurales más profundas que se enfoquen en las causas raíz de la corrupción
- establecer objetivos demasiado ambiciosos con soluciones tecnocráticas ante capacidades institucionales limitadas, sin reconocimiento del problema de intereses creados de naturaleza económica o política
- favorecer enfoques holísticos y amplios sin reconocer la necesidad de establecer prioridades y considerar la oportunidad de las intervenciones (Hussmann, 2007^[7]).

Las subcomisiones estarían alineadas con la propuesta de la PEA de crear grupos interinstitucionales conformados por tres integrantes del Comité Coordinador, y asistidos por la Secretaría Técnica, con el propósito de que conozcan los resultados de la implementación de la política en ciertas áreas. Por lo tanto, el Comité Coordinador podría evaluar la propuesta de establecer grupos interinstitucionales como parte de la creación de subcomisiones relevantes para la discusión técnica, el análisis y las propuestas sobre prevención e investigación y la supervisión de la implementación de la política en estas áreas. Este arreglo institucional podría probarse primero de manera informal y, después de la evaluación, establecer formalmente las subcomisiones a nivel de ley conforme al Artículo 28 de la Ley del Sistema Anticorrupción

del Estado de México y Municipios. Este arreglo podría replicarse dentro de la Secretaría Ejecutiva del SAEMM, específicamente en la Dirección General de Políticas Públicas y Riesgos en materia Anticorrupción.

Un punto de contacto específico en cada institución pública con el SAEMM facilitaría la incorporación de la integridad

La efectividad del SAEMM no depende solamente del diseño del sistema, sino también del papel proactivo de sus miembros para contribuir a ella, de proporcionar la información necesaria y de ejecutar las medidas y políticas acordadas dentro del Comité Coordinador. Si bien lo anterior es determinante para garantizar que los actores relevantes sean parte del sistema, también asegura que el SAEMM no sea solo un mecanismo formal con muy poco o nulo impacto en las entidades y, a la vez, en los ciudadanos. Ambos aspectos son reconocidos en la *Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública*, que subraya la necesidad de establecer responsabilidades en todos los niveles, no solo para el diseño y dirección del sistema de integridad, sino también para aplicar sus elementos y políticas, incluyendo la vertiente del nivel organizacional (OCDE, 2018^[4]).

Para lograr esto, podría establecerse un punto de contacto específico en cada institución. Dicho punto de contacto sería el enlace con la Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción reportando avances en la implementación e informando sobre los desafíos. El punto de contacto no sería en sí mismo el responsable de la ejecución, sino que aseguraría el apoyo continuo y la participación activa de la institución en cualquier actividad o iniciativa relacionada con el SAEMM; prepararía discusiones de alto nivel en el Comité Coordinador; brindaría toda la información necesaria y daría seguimiento a los compromisos adquiridos y recomendaciones emitidas por el Comité Coordinador a la entidad respectiva. Además, los puntos de contacto (o unidades) crearían de este modo una red para apoyar la consecución de los objetivos establecidos por el Comité de Coordinador. En este contexto, el Artículo 13 del Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción ordena que cada miembro del órgano de gobierno nombre a un punto de contacto permanente con la Secretaría Ejecutiva. Por ejemplo, la SECOGEM creó la Unidad para la Prevención de la Corrupción, que, entre otras tareas, actúa como contraparte del Sistema Anticorrupción estatal y nacional, y prepara todos los insumos técnicos necesarios. A nivel federal, la Secretaría de la Función Pública (SFP) creó una unidad específica (Unidad de Vinculación con el Sistema Nacional Anticorrupción) para coordinar –dentro de la secretaría– el seguimiento necesario a las políticas, planes, programas y acciones relacionadas con el Sistema Nacional Anticorrupción. Otro ejemplo en este contexto es el modelo utilizado por la Comisión Anticorrupción de Piura (Perú), en la que todas las instituciones participantes en dicho órgano anticorrupción subnacional nombran una unidad u oficina para cumplir con los objetivos, planes y actividades establecidas (véase el Recuadro 1.3).

Recuadro 1.3. Comisión Anticorrupción Regional en Piura (Perú)

Las Comisiones Regionales Anticorrupción (CRA) fueron establecidas en Perú en la Ley No. 29976, que también creó la Comisión Alto-nivel de Anticorrupción (CAN), el órgano nacional que promueve la coordinación horizontal y el fomento a la coherencia del marco de políticas anticorrupción en Perú.

Entre las tareas de las CRA se encuentra la elaboración de un plan regional anticorrupción. Dicho plan tiene, por ello, el potencial de reflejar los temas y los desafíos específicos de la región. Sin embargo, hasta ahora, solo seis regiones lo han desarrollado (San Martín, Pasco, Amazonas, Cusco, Piura y Huancavelica), y no es claro qué tanto se han implementado en realidad estos planes.

Gráfica 1.3. Organización de la Comisión Alto-nivel de Anticorrupción en Piura



Fuente: (OCDE, 2017^[8]), y presentación en *Powerpoint* preparada por la Comisión Regional Anticorrupción de Piura, http://anticorruccion.regionpiura.gob.pe/detalle.php?idpag=3&pagina=uni_lucha&verper=0&tit=2

Piura, una de las regiones del país, estableció su Comisión Regional Anticorrupción (Comisión de Piura) mediante la Ordenanza Regional No. 263, de 2013, que reúne representantes de los poderes ejecutivo y judicial, así como de los municipios, el sector privado y las asociaciones profesionales. La Comisión de Piura cuenta con un Comité Ejecutivo, responsable de la operación de las políticas identificadas por la Comisión. El Secretariado Técnico de la Comisión lleva a cabo la coordinación entre la Comisión y el Comité Ejecutivo. Finalmente, la gobernanza del sistema se complementa con las unidades anticorrupción internas en cada ente público, las cuales, entre otras tareas, están a cargo de implementar las políticas aprobadas por la Comisión, asegurando el cumplimiento del Código de Ética para el servicio público, coordinando la elaboración y la aprobación de los Planes Anticorrupción del órgano, preparando un informe de actividades anticorrupción y presentándolo durante las audiencias públicas.

Fuente: (OCDE, 2017^[8]), y presentación en *Powerpoint* preparada por la Comisión Regional Anticorrupción de Piura, http://anticorruccion.regionpiura.gob.pe/detalle.php?idpag=3&pagina=uni_lucha&verper=0&tit=2.

Implementar políticas de gestión del conflicto de interés para el Comité Coordinador para evitar la captura

El objetivo del SAEMM es fortalecer los esfuerzos anticorrupción del Estado de México y promover la integridad pública. Para asegurar que el sistema no se convierta solamente en otro órgano formal sin impacto alguno, el Comité Coordinador tiene la facultad de emitir recomendaciones no vinculantes a las entidades respectivas para evitar faltas administrativas y corrupción, así como para mejorar el desempeño de los órganos internos de control (artículo 9 de la Ley del Sistema Anticorrupción). El Comité de Participación Ciudadana tiene el derecho de proponer recomendaciones al Comité Coordinador por medio de su participación en la Comisión Ejecutiva, que a su vez presenta la recomendación propuesta para su aprobación al Comité Coordinador (artículos 21 y 31). Las instituciones deben responder a las recomendaciones emitidas dentro de los quince días siguientes, ya sea que las rechacen o las aprueben, y decidir las acciones necesarias a ejecutar. Si las instituciones aceptan las recomendaciones, deben informar al Comité Coordinador de las acciones concretas para atenderlas.

La Ley del Sistema Anticorrupción prevé que el Comité de Coordinador informe sobre el avance de las recomendaciones en su informe anual. Para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas a los ciudadanos, el Comité Coordinador podría considerar la publicación de todas las recomendaciones en un tablero de control en su sitio *web*. Dicho tablero de control podría incluir las medidas propuestas por las instituciones involucradas, todas las actualizaciones necesarias y el avance evaluado en el informe anual. De este modo, las personas pueden monitorear los avances fácilmente y contribuir a que las instituciones rindan cuentas. Se podría hacer responsable a la Secretaría Ejecutiva de asegurar que toda la información se mantenga actualizada y sea fácil de encontrar.

El CPC no tiene derecho a emitir recomendaciones, solamente puede proponerlas al Comité Coordinador por medio de su participación en la Comisión Ejecutiva. Sin embargo, tales recomendaciones pueden aludir a los miembros del Comité Coordinador dado que son los principales actores salvaguarda de la integridad. Existe un riesgo potencial de que el Comité Coordinador bloquee sistemáticamente o ajuste las propuestas para las recomendaciones a través del voto de la mayoría o que las modifique de forma que sean más fáciles de cumplir.

Que este escenario no se haya materializado hasta ahora no significa que no pueda suceder, particularmente debido a que el SAEMM es una institución relativamente joven. Con el fin de mitigar el riesgo, el Comité Coordinador podría adoptar una regla interna según la cual las instituciones públicas a las cuales se haya dirigido una recomendación, no puedan decidir sobre la emisión de la misma, mientras aún exista la posibilidad de hacer precisiones o aclaraciones. Además, si se bloquearan las recomendaciones, el CPC tendría el derecho de publicar las recomendaciones elaboradas mediante sus propios canales y de incluirlas de manera destacada en los protocolos de reuniones. De este modo, el Comité de Participación Ciudadana podría fortalecer la rendición de cuentas externa y generar presión de la opinión pública.

Debe mitigarse el riesgo de captura del Comité de Participación Ciudadana

El Sistema Anticorrupción hace énfasis en el papel de la sociedad civil en la supervisión del mismo. Así lo refleja el arreglo institucional de los sistemas anticorrupción designando al CPC en la Presidencia tanto del Comité Coordinador como de la Comisión Ejecutiva. Entre sus tareas, el CPC está llamado a proponer mecanismos de coordinación y recomendaciones no vinculantes, construir una red de organizaciones y expertos de la sociedad civil, canalizar los insumos de la sociedad civil y las instituciones académicas en el sistema, así como efectuar su propio programa anual de trabajo, que puede incluir investigaciones y proyectos para mejorar la Plataforma Digital o denunciar corrupción por parte del público.

El marco institucional del SAEMM está alineado con la Recomendación de la OCDE, la cual destaca la importancia de colaborar con la sociedad en su conjunto para construir sistemas de integridad pública

efectivos, y llama a los estados a involucrarse con los actores relevantes en el desarrollo, la actualización constante y la implementación del sistema de integridad pública (OCDE, 2017^[9]).

De acuerdo con el procedimiento establecido por la Ley del Sistema Anticorrupción, la selección de los miembros del CPC se lleva a cabo por parte de los miembros de la sociedad civil e instituciones de investigación, que a su vez son seleccionados por el Congreso estatal (véase la Gráfica 1.4).

Gráfica 1.4. El proceso de selección de los miembros del Comité de Participación Ciudadana



Fuente: Elaborado por el Secretariado de la OCDE.

Para que la sociedad civil sea un pilar del SAEMM, una prioridad clave para el Estado de México es asegurar que la selección de los miembros del comité se realice mediante un proceso abierto y transparente en el cual participen expertos independientes y de buena reputación para representar a varios componentes de la sociedad civil. Esto no solo haría posible una contribución efectiva de la sociedad civil, sino que fortalecería la legitimidad del sistema. Sin embargo, las entrevistas apuntaron al riesgo de que tanto los miembros de la Comisión de Selección como los del CPC puedan ser capturados *de facto* por los poderes locales, ya sea el poder político o, a nivel municipal, por el crimen organizado. Esto también ha sido expuesto por los miembros del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción (OCDE, 2019^[10]).

Considerando el papel primordial del Congreso estatal en la puesta en marcha del proceso de selección del CPC, el legislativo debe asegurar que los pasos para nombrar a la Comisión de Selección estén sujetos a los más altos estándares de transparencia y garanticen la equidad e inclusión. Esto implica establecer un protocolo abierto para considerar y nombrar candidatos a la Comisión de Selección. Ya que la Ley Anticorrupción ordena requisitos para publicar la información relativa a la nominación de los miembros del Comité de Participación Ciudadana, la misma podría hacerse pública también para el proceso de nominación de la Comisión de Selección. De acuerdo con el Artículo 18, esta información sería:

- Metodología para registrar y evaluar a los candidatos.
- Lista de candidatos.
- Documentos entregados por los candidatos.
- Cronología de audiencias.
- La fecha límite para tomar una decisión y la sesión en que se toma.

En cuanto a la selección de los miembros tanto de la Comisión de Selección como del CPC, las autoridades podrían considerar asimismo la aportación de información adicional relativa a la justificación de la decisión final, incluyendo la referencia explícita a la experiencia y el conocimiento de los miembros seleccionados. Esto podría incluir también información financiera de los candidatos tales como su patrimonio, actividades y una declaración firmada divulgando cualquier conflicto de interés. Finalmente, el Artículo 16 de la Ley del Sistema Anticorrupción podría ser reformado para asentar claramente que los miembros del CPC no pueden ejercer ningún otro empleo que creara un conflicto de interés (OCDE, 2017^[9]). Adicionalmente, la Secretaría Ejecutiva podría dar prioridad al desarrollo de una estrategia para prevenir la captura de los procesos de nominación.

Podría formalizarse el rol de la Secretaría Ejecutiva como órgano de apoyo técnico, tanto para el Comité Coordinador como para el Comité de Participación Ciudadana

Dado que el CPC tiene un papel fundamental en el funcionamiento del Sistema Anticorrupción, sus miembros tienen diversas tareas y funciones que cumplir. Sin embargo, las entrevistas confirman que el CPC ha encontrado desafíos para llevar a cabo las tareas y funciones encomendadas por la ley. El Comité de Participación Ciudadana nacional también experimenta estos retos. Al menos en parte, esto se debe al hecho de que –de conformidad con la LGSNA– no se le otorga personalidad jurídica de manera formal y sus miembros reciben una remuneración por honorarios y no una contraprestación formal del estado para salvaguardar su objetividad en su contribución a la Secretaría Ejecutiva. Si bien mantener la independencia del CPC es esencial para su legitimidad como representante de la sociedad civil, debe ser capaz de llevar a cabo las tareas encomendadas por la ley.

Por lo tanto, el SAEMM podría considerar la ampliación del mandato de la Secretaría Ejecutiva no solo para dar apoyo técnico al Comité Coordinador, sino específicamente al CPC. Administrativamente, podría crearse una nueva dirección responsable de la investigación y el análisis de las propuestas de los miembros del CPC. Esto debe alinearse con el necesario aumento del presupuesto para esta secretaría. Además, el artículo 25 de la Ley del Sistema Anticorrupción podría requerir una reforma para formalizar tal cambio en el mandato.

En relación con lo anterior, deben establecerse parámetros claros para fijar el monto de los honorarios para los miembros del CPC y así mitigar el riesgo de que se ejerza presión sobre ellos al amenazarles con reducir su pago. El monto de los honorarios debe tomar en consideración el salario promedio para un servidor público con experiencia y nivel de responsabilidad similares. Además, no debería ser posible modificar los honorarios durante el encargo de un miembro del Comité de Participación Ciudadana, aparte de los ajustes derivados del Índice Nacional de Precios al Consumidor.

Incorporación de las políticas de integridad en el Poder Ejecutivo

La implementación efectiva de los parámetros y políticas de integridad requiere, entre otras cosas, una asignación clara de responsabilidades en el sistema de integridad (OCDE, 2017^[2]). A nivel organizacional, esta discusión tiende con frecuencia a enfocarse en los “actores de integridad” particulares: personas, comités o unidades cuya principal responsabilidad es promover y cumplir con la integridad dentro de la organización (OCDE, 2019^[11]).

Conforme a lo establecido por la OCDE (OCDE, 2019^[11]), existen diversas razones por las que es importante contar con una unidad enfocada en la integridad en una organización:

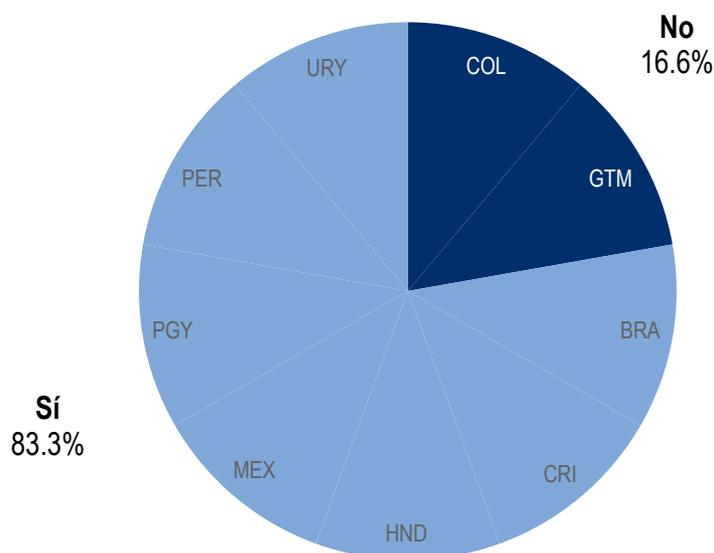
- Un lugar visible para la gestión de la integridad en la estructura organizacional aumenta el alcance de la coordinación entre los instrumentos de gestión de integridad y, por tanto, permite sinergias entre los instrumentos. La designación explícita de esta función de coordinación para una persona,

grupo o unidad organizacional aumentará significativamente la posibilidad de producir dicha coordinación.

- Una ubicación clara de la gestión de la integridad en la estructura organizacional permite también una acumulación verdadera de experiencia, ya que las recomendaciones, puntos de vista y mejores prácticas se compilarían en un punto único.
- Anclar el sistema de gestión de la integridad en la organización también garantiza la continuidad de las políticas. En la práctica, es común que, incluso cuando la gestión de la integridad llama la atención y genera entusiasmo cuando se lanza por primera vez, esto tiende a disminuir con el tiempo. Hacer responsable a una persona o ente de la gestión de la integridad a largo plazo y pedirles que informen sobre sus avances reduciría significativamente este riesgo.
- El anclaje organizacional tiene también un elemento simbólico. Da la señal de que la integridad se considera importante dentro de la organización. Una regla típica en la teoría del diseño organizacional es que “la estructura sigue a la estrategia”: la estructura refleja los temas de importancia estratégica para la organización. Si una organización busca darle importancia a la integridad, esto debe reflejarse en su organigrama.
- Proporcionar a la integridad su posición en el organigrama le brinda también su propia identidad. Una identidad separada no significa que los instrumentos de gestión de la integridad deban estar aislados de otras líneas de gestión relevantes, tales como los recursos humanos o la administración financiera. Esto tampoco significa que aquellos responsables de la gestión de la integridad deban asumir áreas o instrumentos de otras unidades que puedan considerarse como instrumentos de gestión de la integridad dentro de su propio ámbito de competencia. En consecuencia, es fundamental la cooperación y la articulación entre quienes son responsables de la integridad y los actores de otras áreas.

Si bien el diseño exacto podría ser diferente, una encuesta de la OCDE sobre integridad pública en América Latina muestra que la mayoría de los países requiere a los entes del Poder Ejecutivo designar funcionarios o unidades de integridad (véase, por ejemplo, el caso de Brasil en el Recuadro).

Gráfica 1.5. Una cantidad cada vez mayor de países latinoamericanos requiere que los órganos en el Poder Ejecutivo creen unidades de integridad



Nota: En Argentina y Colombia las unidades de integridad no son obligatorias.

Fuente: Encuesta OECD sobre integridad pública en América Latina y el Caribe, 2018.

Recuadro 1.4. Unidades de Gestión de la Integridad en Brasil

La Contraloría General de la Unión (*Controladoria-Geral da União*, CGU) de Brasil emitió el Plan de Integridad en abril del 2018 a través de Portaria N° 1.089 / 2018, que regula el Decreto N° 9.203/2017. Establece los procedimientos para la estructura, la ejecución y el monitoreo de los programas de integridad en los órganos y entidades del gobierno federal (ministerios, municipios y fundaciones públicas). La primera fase del proceso de aplicación de los programas de integridad implica la incorporación de Unidades de Gestión de la Integridad dentro de los órganos de la administración pública federal. Contenido en el Artículo 4° de Portaria N° 1.089, del 25 de abril de 2018, la creación de estas unidades representa una condición preliminar y necesaria para que los órganos y entidades de la administración se embarquen en el proceso de aplicar el Plan de Integridad.

Conforme a lo dispuesto en los estándares, las Unidades de Gestión de la Integridad son entes a los que se ha conferido autonomía operativa, que pueden ser también creados sobre la base de otra unidad o comité previamente incorporado en el ente, en tanto que exista al menos un funcionario público con competencia permanente en relación con dicho tema. Específicamente, las Unidades de Gestión de la Integridad deben tener las siguientes facultades:

- Coordinación de la estructura, ejecución y monitoreo del programa de integridad.
- Asesorar y capacitar a funcionarios públicos en relación con los temas relativos al programa de integridad.
- Promover otras acciones relacionadas con la implementación de los planes de integridad con el resto de las unidades del órgano o entidad.

El Portal de Transparencia CGU ofrece también la posibilidad de acceder a una lista que contiene los órganos y entes obligados por ley a incorporar a las Unidades de Gestión de la Integridad y que indica si cuentan o no con unidad propia.

Fuente: Información recibida del Ministerio de Información y de la Oficina de la Contraloría General de la Unión, octubre de 2018.

Las Unidades de Integridad podrían reemplazar a los Comités de Ética para garantizar la efectiva incorporación de las políticas y prácticas de integridad en las entidades

En línea con la reforma en el ámbito federal, el gobierno del Estado de México reformó el mandato, funciones, atribuciones e integración organizacional de los Comités de Ética de las secretarías del Poder Ejecutivo y sus organismos auxiliares (Acuerdo por el que se emiten los lineamientos generales para establecer las bases de la integración, organización, atribuciones y funcionamiento de los Comités de Ética de las dependencias del Poder Ejecutivo y sus organismos auxiliares del Estado de México).

En el artículo 4, el acuerdo establece que el objetivo de los Comités de Ética es promover la ética y la integridad pública para optimizar el servicio público, de conformidad con los principios y valores constitucionales y legales. Para ello, cada Comité de Ética debe definir, durante los tres primeros meses del año, un plan de trabajo anual con objetivos, metas y actividades específicos, en el marco de sus obligaciones permanentes:

- Comunicar, dentro de la institución, los valores y principios tanto del Código de Ética como del Código de Conducta.
- Llevar a cabo capacitaciones sobre temas de ética, integridad y prevención de conflictos de interés.
- Monitorear y evaluar la implementación y cumplimiento del Código de Conducta.
- Identificar, promover y monitorear las acciones de mejora para prevenir las transgresiones a los valores, principios y reglas de integridad.

- Emitir opiniones y recomendaciones no vinculantes derivadas del conocimiento de las quejas, relacionadas con las supuestas transgresiones al Código de Ética, las Reglas de Integridad o el Código de Conducta.

Para llevar a cabo estas funciones, el Comité de Ética de cada entidad se apoya en los recursos humanos, materiales y financieros de la secretaría o el órgano auxiliar, lo que implica que no se asignan recursos adicionales e independientes para esta operación. En términos de recursos humanos, cada Comité tiene nueve miembros, cada uno de ellos con voz y voto. Dos de los miembros participan de forma permanente y siete son electos de manera temporal por un periodo de dos años. Los miembros permanentes son: 1) el titular de la secretaría u organismo auxiliar; y 2) el secretario técnico, que es nombrado por el titular de la secretaría. Los miembros temporales son servidores públicos de los siguientes niveles jerárquicos o sus equivalentes (para cada miembro debe haber un sustituto del mismo nivel jerárquico):

- un director general
- un director de área
- un subdirector
- un jefe de departamento
- un delegado administrativo
- un enlace
- un funcionario operativo.

Sin embargo, conforme a lo identificado en el *Estudio de Integridad de la OCDE* a nivel federal, los Comités de Ética sufren diversas debilidades que han sido replicadas en el diseño de los Comités en el Estado de México (OCDE, 2019_[10]). Primero, los miembros del Comité de Ética son seleccionados de entre el personal de la institución de forma temporal. Con frecuencia no cuentan con experiencia previa en el tema. Por lo tanto, requieren capacitación en el tema de integridad para cumplir de manera efectiva con sus tareas. No obstante, en muchos casos, una vez que son capacitados para cumplir con su mandato, sus periodos ya transcurrieron o, debido a una alta rotación de personal, son remplazados antes de término. Esto afecta la continuidad y la efectividad de los Comités de Ética. Se ha informado también que ha sido difícil movilizar a funcionarios públicos de alto nivel como candidatos para los comités. Además, dado que ser un miembro representa una tarea adicional, el trabajo sería con frecuencia de prioridad secundaria.

Las entrevistas confirmaron también que de manera recurrente los superiores se muestran reacios a facilitar la participación de su personal en los comités. En segundo lugar, si bien cuentan con un plan de acción, por lo regular los Comités no tienen los recursos necesarios para implementar estas acciones de forma efectiva. La manera en que se seleccionan las actividades en el plan de acción es en pocos casos estratégica o se construye sobre una teoría de cambio, ya que los miembros carecen de experiencia en políticas de integridad. Como tal, las actividades usualmente son ejercicios puntuales sin objetivos a largo plazo (OCDE, 2019_[10]).

Al reconocer estas debilidades, la Unidad de Prevención de la Corrupción de la SECOGEM está considerando establecer a los llamados “actores de integridad”, además de los Comités de Ética. Si bien este es un paso importante, se podría generar duplicación con las funciones de los Comités de Ética. Por lo tanto, sería recomendable sustituir a los Comités de Ética con estos actores de integridad. Dichos actores o unidades deben ser permanentes, contar con personal específico, a tiempo parcial o tiempo completo, dependiendo de la dimensión y riesgos de integridad en cada órgano, con recursos financieros para implementar las actividades relativas a su encomienda y reportar directamente a la autoridad superior.

El perfil exacto de los actores de integridad podría alinearse con las acciones establecidas en la PEA y las prioridades del eje estratégico sobre “ética pública e integridad”. Específicamente, la Prioridad 51 se concentra en la implementación de mecanismos innovadores para evaluar el funcionamiento de los Comités de Ética (y los códigos de conducta e integridad). Como parte de esta evaluación, se podría

discutir el diseño de los actores de integridad. En general, podrían contemplarse los siguientes elementos básicos: las funciones de la unidad deben fortalecer las tareas preventivas. El Estado de México podría considerar un modelo similar a las Oficinas de Integridad Institucional en Perú, las cuales se enfocan en la promoción de la integridad a través del ente al coordinar los esfuerzos relativos a la implementación de un sistema, dirigir la planeación y el monitoreo interno en el tema, así como asegurar un grado de certeza para los titulares de las entidades sobre el cumplimiento de los estándares en vigor. Esto incluye, por ejemplo, alertar al titular sobre la necesidad de fortalecer los procesos de queja, así como a las unidades de investigación, contratar personal para llevar a cabo estas funciones con la velocidad requerida y evitar la percepción de impunidad. Además, la unidad de integridad desempeñaría una función consultiva para los funcionarios públicos sobre ética pública y conflictos de interés, como se anticipa en los Lineamientos Generales para Establecer las Bases de la Integración, Organización, Atribuciones y Funcionamiento de los Comités de Ética de las Dependencias del Poder Ejecutivo y sus Organismos Auxiliares del Estado de México (artículo 27.g). Alineadas con las buenas prácticas en los países de la OCDE, las unidades de integridad no deben recibir quejas ni denuncias. A pesar de que algunos Comités de Ética reportan que la recepción de denuncias ayuda a detectar áreas de oportunidad, esto puede generar expectativas sobre resultados que los comités y las unidades de integridad no pueden generar, ya que carecen de facultades de investigación. De ese modo, la unidad de integridad podría guiar y asesorar a los denunciantes potenciales sobre las opciones internas y externas de denuncia o sobre las medidas de protección disponibles, pero idealmente no reciben denuncias (OCDE, 2019^[10]). Por último, como parte de la segunda línea de defensa, la unidad de integridad debe ser invitada a las reuniones del Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI) (OCDE, 2019^[10]).

Recuadro 1.5. El papel de las Oficinas de Integridad Institucional en Perú

De acuerdo con el Plan Nacional de Integridad y el modelo de integridad ahí instituido, la Oficina de Integridad Institucional (OII) se establecerá con las siguientes tareas, responsabilidades y características:

- La persona a cargo del Modelo de Integridad asume el papel de articular y monitorear los componentes del mismo. Estos son:
 - compromiso del personal directivo
 - gestión de riesgos
 - políticas de integridad
 - transparencia, datos abiertos y rendición de cuentas
 - control y auditoría interna y externa
 - comunicación y capacitación
 - canales de denuncia
 - supervisión y monitoreo del modelo de integridad.
- Dependiendo del tamaño de la entidad y de las vulnerabilidades a las que está expuesta, la implementación la efectúa la OII o un funcionario que realiza estas funciones. En los casos en que la institución tenga un *ombudsman*, una oficina de transparencia o anticorrupción, también podría asumir las funciones de la Oficina de Integridad Institucional.
- La persona a cargo tendrá un puesto de alto nivel dentro de la estructura organizacional de la entidad.
- El empoderamiento proviene del nivel jerárquico superior y requiere el apoyo público de la alta dirección en la función de seguimiento de la política de integridad.

- Las funciones de la persona designada serán independientes de cualquier carga o interés particular. Por lo tanto, se garantizará la independencia total de la persona responsable respecto a sus acciones y a la formulación de las recomendaciones que considere pertinentes.
- Es necesario equipar a la oficina con los recursos necesarios para el desempeño efectivo de sus funciones.
- La persona a cargo de la OII no es dueña de los procesos del modelo de integridad que supervisará.

Fuente: (OCDE, 2019^[11]), Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción.

La creación de las unidades de integridad debe corresponder con los recursos existentes y la proporcionalidad para limitar capas burocráticas adicionales. Dependiendo del tamaño y de los riesgos de integridad en la entidad, dicha unidad podría ser incluso de una persona.

En términos de coordinación, la Unidad de Prevención de la Corrupción de la SECOGEM se encarga actualmente de mantener canales de comunicación entre todos los Comités de Ética y la propia SECOGEM. También es responsable de programar, coordinar, monitorear y llevar a cabo una evaluación anual de las acciones ejecutadas por los comités. La unidad debe mantener la función de supervisar a las unidades de integridad así como coordinar y vincular al conjunto de las unidades de integridad en la administración pública, monitorear su trabajo, proporcionar herramientas y materiales, apoyarlas con orientación *ad-hoc*, y proporcionar capacitaciones actualizadas centradas en la gestión de la integridad.

Adicionalmente, la Unidad de Prevención de la Corrupción podría establecer una red de unidades, la cual podría intercambiar buenas prácticas, hablar sobre problemas comunes y desarrollar un sentido conjunto de la cultura de integridad en el Estado de México.

Garantizar la integridad en el orden municipal

Si bien la integridad es una preocupación en todos los órdenes de gobierno, las oportunidades para ciertos tipos de corrupción pueden ser más pronunciadas a nivel municipal. La mayor frecuencia y cercanía de las interacciones entre las autoridades gubernamentales locales y los ciudadanos y las empresas, en comparación con el nivel nacional y estatal, puede crear oportunidades –especialmente al facilitar la rendición de cuentas local– y riesgos para la integridad. Las responsabilidades de los gobiernos municipales para la prestación de una gran parte de los servicios públicos (por ejemplo, agua potable, gestión de residuos, concesión de licencias y permisos) aumenta la frecuencia y la franqueza de las interacciones entre las autoridades gubernamentales, los ciudadanos y las empresas, lo que crea oportunidades para poner a prueba la integridad de estos gobiernos (OCDE, 2018^[12]). La PEA reconoce esto al incluir explícitamente responsabilidades para el orden municipal en los cinco ejes estratégicos para combatir la corrupción y fortalecer la integridad.

El orden municipal a menudo sufre desafíos específicos que pueden generar oportunidades de corrupción:

- Capacidades y recursos técnicos y financieros limitados en las administraciones municipales.
- Mayor discreción de los políticos locales debido a la oposición a menudo limitada, la independencia y la eficacia limitadas de los auditores locales, los requisitos de divulgación insuficientes para el presupuesto anual, las licitaciones públicas y similares.
- Lazos estrechos entre las empresas locales y las élites políticas o los grupos del crimen organizado que conducen a prácticas clientelistas.
- Débil presencia del Estado en zonas rurales remotas.

- Debilidad de los procesos electorales locales, las prácticas de compra de votos y paternalismo socavan la integridad del proceso electoral.
- Debilidades en la sociedad civil local organizada (bajas capacidades, captura de grupos de la sociedad civil, etcétera) para obligar a los gobiernos locales a rendir cuentas por sus acciones.
- Asignación poco clara de responsabilidades entre órdenes de gobierno, lo que limita la coordinación y la rendición de cuentas, junto con un bajo grado de profesionalización de los funcionarios públicos.

La deficiencia en la recopilación de datos y en el monitoreo del desempeño de la prestación y la inversión en servicios públicos afectan la valoración de las necesidades, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas (OCDE, 2018_[12]). Estos desafíos a menudo se combinan con dinámicas políticas que se oponen a cualquier demanda de cambio, ya que podrían debilitar las posiciones de poder. En México, solo se han visto esfuerzos esporádicos para combatir la corrupción en este nivel. Según el Censo de Municipios y Delegaciones de México del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en 2017 solo 6.8% de todas las administraciones municipales o delegacionales tenían un programa o plan anticorrupción. Un 10.5% tenía un programa de capacitación o desarrollo de capacidades establecido sobre el tema, con las siguientes temáticas más frecuentes: consecuencias por transgredir las leyes y normas anticorrupción (41.4%), control interno (26.7%), rendición de cuentas (20.7%), gestión de riesgos (19.9%) y mecanismos de lucha contra la corrupción (17.7%). Al mismo tiempo, según la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) de 2017, en el Estado de México los trámites municipales se encuentran entre los tres procedimientos administrativos más propensos a la corrupción. La PEA sugiere específicamente acciones para mejorar y reducir la corrupción en trámites y servicios gubernamentales como parte de su eje estratégico sobre combate a la impunidad.

La implementación de los Sistemas Municipales Anticorrupción se está quedando atrás

El SAEMM es el único de los sistemas estatales anticorrupción que establece la obligación para el orden municipal de crear un organismo que se encargue de la lucha contra la corrupción, similar a las estructuras a nivel estatal. El artículo 61 de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios establece que los Sistemas Municipales Anticorrupción (SMA) se coordinan con el SAEMM. Entre sus objetivos están establecer principios, directrices, procedimientos y políticas de integridad para prevenir, detectar y sancionar la mala conducta administrativa y la corrupción, así como apoyar a las autoridades competentes en la supervisión y el control de los recursos públicos.

Los SMA están compuestos por el Comité Coordinador Municipal (CCM) y el Comité de Participación Ciudadana Municipal (CPCM). El titular de la contraloría municipal, el titular de la unidad de transparencia y acceso a la información y un representante del CPCM componen el CCM. El CPCM está formado por tres ciudadanos conocidos por su experiencia anticorrupción; son nombrados por una Comisión de Selección por tres años y reciben honorarios. Ambas entidades tienen atributos similares a sus contrapartes a nivel estatal. Como tal, la gobernanza de los SMA es espejo de la gobernanza del SAEMM al tiempo que reduce ligeramente el tamaño de los dos órganos, reconociendo que se cuenta con menos recursos a nivel municipal.

Uno de los principios clave establecidos en la *Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública* es el compromiso y el liderazgo de la alta dirección para construir una cultura de integridad. La voluntad política en el ámbito municipal responde a sus propios incentivos con dinámicas específicas de poder. Sin embargo, los incentivos para reformas y anteproyectos para la integridad a menudo se formulan a nivel estatal o nacional, como ha sido el caso de los SMA. La estrategia política de la autoridad municipal tiene poco que ver con los incentivos en los órdenes estatal o nacional, en cambio, están directamente relacionados con su contexto inmediato.

Las entrevistas durante la misión de investigación de este informe revelaron que los líderes y los funcionarios públicos de los municipios a menudo tienen un conocimiento limitado de los SMA o poca conciencia de sus beneficios. Perciben incentivos muy limitados para embarcarse en reformas de integridad que no sean cumplir con las obligaciones establecidas a nivel estatal. Esto se confirma por el hecho de que, si bien la ley obliga a establecer los SMA, 59 de los 125 municipios han establecido un SMA en pleno funcionamiento (según lo registrado hasta el 31 de enero de 2021).

El diseño de los SMA tiene varias debilidades que socavan su funcionamiento. Como se confirmó a lo largo de la misión de investigación en la preparación de este informe, en muchos casos el contralor interno de los municipios depende en gran medida de los presidentes municipales y existe un nivel bajo de profesionalización que socava la función de control (véase el Capítulo 3). Además, las funciones de auditoría interna en el ámbito municipal a menudo no cuentan con suficiente personal ni recursos para su trabajo, lo cual incluye el uso de sus propios vehículos y computadoras personales (véase también el Capítulo 4). Esto plantea dudas sobre si el contralor municipal tiene los recursos para dedicarle tiempo a los SMA. Además, la independencia limitada del presidente municipal puede resultar en una efectividad reducida de los SMA, ya que los representantes municipales pueden desplazar o “mayoritar” las medidas de rendición de cuentas propuestas por el CPCM, a menos que el presidente municipal tenga un incentivo para fortalecer la integridad. Durante la entrevista, se confirmaron estas dudas y se informaron casos de presidentes municipales que bloquearon cualquier intento de reformas originadas por el CPCM.

Respecto al CPCM, las debilidades identificadas en el orden estatal se exacerbaban a nivel local y contribuyen al bajo nivel de implementación. En las entrevistas con el SAEMM, los municipios y la sociedad civil se confirmaron diversos desafíos. En primer lugar, varios municipios, informaron que es difícil integrar la Comisión de Selección, la cual supervisa el proceso de selección de los miembros del CPCM. La ley establece que el municipio hace un llamado a las instituciones de investigación y educación superior, las organizaciones de la sociedad civil o los individuos especialistas en integridad locales para sugerir cinco candidatos aptos para la Comisión de Selección. En particular, los municipios más pequeños no siempre cuentan con instituciones de investigación o de educación superior. También ha habido casos en que los municipios no han recibido solicitudes de los candidatos, esto podría deberse a que el puesto no está remunerado y los candidatos potenciales preferirían postularse al Comité de Participación Ciudadana, que es remunerado. En segundo lugar, también ha resultado difícil para algunos municipios nominar a tres ciudadanos calificados para este comité. Por un lado, esto se debe al hecho de que, en zonas remotas, los perfiles son escasos. Por otro, ha sucedido que los partidos políticos y otros intereses creados han tratado de colocar candidatos en el comité, o bien que los candidatos no representan realmente a la sociedad civil. Por ejemplo, en 2019 varios SMA tuvieron que repetir los procedimientos de selección para los miembros del CPCM, ya que incluían funcionarios actuales o ex funcionarios (Huerta, 2019^[13]). En tercer lugar, ha habido quejas de que las convocatorias para candidatos, ya sea para la Comisión de Selección o al CPCM, no han tenido la suficiente difusión o se publicaron con un plazo muy corto para que los ciudadanos presentaran sus solicitudes.

La Secretaría Ejecutiva del SAEMM ha realizado esfuerzos para apoyar a los municipios en el fortalecimiento de la integridad y el desarrollo de capacidades. Por ejemplo, hasta octubre de 2020, había llevado a cabo 17 acciones para capacitar a funcionarios públicos del orden municipal en temas anticorrupción. Estas acciones incluyeron cursos como “Inducción al Sistema Estatal Anticorrupción” y “Sistema Municipal Anticorrupción”, en los que participaron 124 municipios. Se realizó una capacitación regional con el mismo fin en el municipio de Atlautla para 26 municipios de la zona oriente del Estado de México. Además, la Secretaría Ejecutiva proporciona asesoría a los municipios de manera presencial, telefónica o en línea.

El SAEMM podría requerir a los municipios que diseñen planes sobre integridad específicos para construir el nivel necesario de madurez y capacidades, antes de establecer los Sistemas Municipales Anticorrupción

La inclusión de los municipios en el SAEMM es un reconocimiento de los riesgos específicos para la integridad que estos enfrentan y la importancia de coordinar los esfuerzos anticorrupción con este nivel. Si bien es un reconocimiento importante y loable, esto aumenta las expectativas de la sociedad sobre reformas y cambios. Sin embargo, como se explicó anteriormente, los SMA tienen debilidades inherentes que socavan su funcionamiento e impacto. Si el marco institucional resulta en poco o ningún éxito en términos de lograr reformas o fortalecer la rendición de cuentas, las expectativas iniciales de cambio pueden convertirse en resignación y que las personas se retiren de la vida cívica y pública. La evidencia recopilada confirma la necesidad de construir el nivel de madurez y las funciones básicas de integridad en los municipios para que los SMA pudieran implementarse exitosamente. Esto coincide con el diagnóstico de la PEA, de acuerdo con el cual se definieron prioridades específicas para establecer políticas y sistemas de integridad en el orden municipal.

Tomando esto en cuenta, podría ser beneficioso emprender un desarrollo progresivo para promover la madurez de los municipios antes de requerirles implementar un sistema anticorrupción que probablemente fracase. Esto no impide que aquellos que deseen establecer el SMA lo hagan, particularmente si evalúan que sus capacidades son suficientes para hacerlo. Como primer paso, la Ley del Sistema Anticorrupción podría modificarse para requerir a los municipios adoptar un enfoque estratégico para fortalecer la integridad, en lugar de instaurar su propio sistema anticorrupción basado en el sistema estatal. Además, la ley podría asignar a la Secretaría Ejecutiva la función de guiar y apoyar a los municipios para afianzar la integridad con base en un enfoque estratégico. Al incluir este papel en la ley, el Estado de México reconocería visiblemente la importancia de robustecer la integridad a nivel municipal. Para desarrollar tal óptica, la ley podría requerir a los municipios aplicar una herramienta de diagnóstico para evaluar las fortalezas y debilidades internas, las oportunidades externas y las amenazas de corrupción y a la integridad (también conocido como análisis FODA), con el apoyo de la Secretaría Ejecutiva. Este análisis podría precisar las prioridades para la integridad tomando en cuenta las capacidades y los recursos disponibles. Con base en el diagnóstico y dichas prioridades, se podría diseñar un plan de acción en materia de integridad municipal alineado con la política anticorrupción del estado. Bajo esta visión podrían identificarse las áreas en que los esfuerzos para cimentar la integridad resulten en más probabilidades de obtener resultados tangibles y así crear aceptación de las partes interesadas. El plan podría delinear acciones y medidas concretas para mitigar los factores de riesgo diagnosticados. El plan también debe incluir indicadores para monitorear y evaluar los esfuerzos. Tanto en la fase de análisis de problemas como en el diseño del plan de integridad municipal, la participación de las partes interesadas de la sociedad civil y el sector privado sería clave para garantizar una amplia representación de puntos de vista y experiencias, ubicar correctamente los procedimientos más vulnerables a la corrupción, evaluar el impacto de estas vulnerabilidades y diseñar medidas específicas y factibles.

Existe el riesgo de que los esfuerzos no trasciendan del papel a la práctica a menos que una persona dedicada se encargue de supervisar los esfuerzos y realizar el seguimiento de las diferentes acciones para consolidar la integridad. Siguiendo el principio 2 de la *Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública*, que aboga por definir responsabilidades claras, se podría establecer en cada municipio un punto de contacto sobre integridad. En línea con la recomendación para el punto de contacto a nivel estatal, el punto de contacto municipal apoyaría, supervisaría, organizaría y daría seguimiento a diferentes acciones. También proporcionaría información y pediría orientación a la Secretaría Ejecutiva. La Ley Anticorrupción podría incluir una disposición que requiera a los municipios implantar dicha función y proporcionar un presupuesto para ejecutar las medidas necesarias. Asimismo, los puntos de contacto podrían crear una red para fortalecer la integridad a nivel municipal, intercambiando desafíos e historias de éxito para promover el aprendizaje mutuo.

El papel de la Secretaría Ejecutiva sería esencial para apoyar la salvaguarda de la integridad municipal. En primer lugar, deberá desarrollar una agenda o anteproyecto para incentivar a los municipios a fortalecer la integridad y ayudar a entender los beneficios de hacerlo, en lugar de enfatizar la obligación. En segundo lugar, la Secretaría Ejecutiva necesitaría apoyar a los municipios en la aplicación de la herramienta de diagnóstico y la elaboración del plan de integridad municipal mediante el desarrollo de guías y herramientas detalladas, facilitando las conversaciones con las partes interesadas y proporcionando planes modelo. También podría recopilar buenas prácticas y facilitar el intercambio entre los municipios y los respectivos puntos de contacto. En tercer lugar, la Secretaría Ejecutiva podría recopilar información y datos sobre el avance de los municipios y publicar una clasificación en el sitio *web* del sistema anticorrupción para informar a la sociedad civil y así generar presión externa y rendición de cuentas. Actualmente, la Secretaría Ejecutiva ha desarrollado un diagnóstico derivado de una consulta ciudadana y de investigación para diseñar programas anticorrupción a la medida de los municipios.

Tomando en cuenta las debilidades estructurales a nivel municipal, el trabajo para desarrollar un enfoque estratégico sobre integridad en los municipios deberá ir acompañado de esfuerzos en el orden estatal. El Comité Coordinador, que une a las principales instituciones sobre integridad, está en una posición única para coordinar el apoyo técnico y la orientación para los municipios. Como primera prioridad, el Comité Coordinador debe abordar la debilidad del sistema de control municipal (recomendaciones detalladas en el Capítulo 4). Adicionalmente, y como lo ha hecho en el pasado, el Comité Coordinador podría emitir y dar seguimiento a las recomendaciones para fortalecer la integridad a nivel municipal. Para que las recomendaciones sean adoptadas más fácilmente, deben ser específicas y concretas, los miembros del Comité Coordinador podrían ofrecer su apoyo para atenderlas. Por último, el SAEMM podría crear un mecanismo para involucrar formalmente a los municipios en la toma de decisiones y generar que se apropien de estas. De la misma forma, se les podría invitar a participar en las actividades tanto del Comité Coordinador como de la Comisión Ejecutiva, en particular en los casos en que se discutan propuestas para diseñar políticas sobre integridad y mecanismos de coordinación. Los municipios podrían participar activamente en estas discusiones y realizar contribuciones sustantivas al describir los desafíos y las buenas prácticas relevantes en el desarrollo de borradores de políticas o propuestas. La elaboración de la PEA fue un buen ejemplo de inclusión de las perspectivas de los municipios a través de encuestas, mecanismos de retroalimentación y otros similares.

Propuestas de acción

Fortalecer la gobernanza del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios

- El SAEMM podría ser reformado para incluir al Instituto Electoral del Estado de México en el Comité Coordinador y mejorar la colaboración.
- La Comisión Ejecutiva y el Órgano de Gobierno deben ejercer regularmente su derecho a invitar a secretarías adicionales a sus reuniones para asegurar la incorporación de la integridad. Quienes son particularmente importantes son la Secretaría de Seguridad, la Secretaría de Finanzas, el Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Estado de México, el Instituto de Administración Pública del Estado de México y la Secretaría de Educación.
- El SAEMM podría crear dos subcomisiones técnicas dentro del Órgano de Gobierno, sobre prevención y sobre cumplimiento, para mejorar la calidad de las discusiones técnicas y promover el intercambio de información.
- Para asegurar la implementación del SAEMM en el nivel entidad, podría establecerse un punto de contacto especializado en cada secretaría y organismo auxiliar. El punto de contacto podría tener la tarea de coordinarse con la Secretaría Ejecutiva del SAEMM para informar sobre el avance en la aplicación y comunicación de los desafíos.
- Aunque no ha sucedido hasta ahora, con el fin de garantizar que las recomendaciones dadas por el SAEMM no sean bloqueadas en el Comité Coordinador debido a posibles conflictos de interés, podría aprobarse una directriz interna que requiera a los miembros del Comité Coordinador abstenerse de votar en las recomendaciones dirigidas a ellos mismos.
- El CPC podría prestar particular atención a hacer públicas estas recomendaciones para generar presión sobre las instituciones y que actúen conforme a las mismas.
- En relación con el procedimiento para nombrar al CPC, es vital llevarlo a cabo a través de medios abiertos y transparentes para permitir la participación de expertos independientes y de buena reputación que representen a varios componentes de la sociedad civil. Esto implica establecer un proceso abierto para considerar y nombrar candidatos a la Comisión de Selección y publicar información importante a lo largo del proceso de nominación. Lo anterior puede incluir:
 - metodología para registrar y evaluar candidatos
 - lista de candidatos
 - documentos presentados por los candidatos
 - cronología de audiencias
 - fecha límite para tomar una decisión y la sesión donde esta se toma.
- Para mejorar aún más la transparencia a través del proceso de nominación de los miembros de la Comisión de Selección y el CPC, los órganos involucrados podrían considerar, asimismo, proporcionar información adicional sobre la justificación de la decisión final, incluyendo referir explícitamente la experiencia y el conocimiento de los miembros seleccionados.
- La Secretaría Ejecutiva debe priorizar el desarrollo de una estrategia para evitar la captura de los procesos de nominación. La experiencia del Instituto Electoral del Estado de México podría ser particularmente benéfica para mitigar el riesgo de captura.

- Deben establecerse parámetros claros para fijar los honorarios recibidos por los miembros del CPC con el fin de mitigar el riesgo de ejercer presión sobre sus miembros amenazando con reducir sus honorarios.
- Para apoyar al CPC en el cumplimiento de su mandato, el SAEMM podría, por tanto, considerar la ampliación del mandato de la Secretaría Ejecutiva no solo para brindar apoyo técnico al Comité Coordinador, sino también específicamente al CPC. Administrativamente, podría crearse una nueva dirección que fuera responsable de la investigación y análisis de las propuestas desarrolladas por los miembros del CPC. Lo anterior debe ir de la mano con el aumento necesario en el presupuesto para la Secretaría Ejecutiva.

Incorporación de las políticas de integridad en el Poder Ejecutivo

- Las unidades de integridad podrían remplazar a los Comités de Ética para garantizar la incorporación efectiva de las políticas y prácticas sobre integridad. Las funciones de las unidades de integridad deben ser meramente preventivas, contar con personal especializado, suficientes recursos financieros y una línea directa de reporte al nivel más alto de autoridad al interior de las instituciones.
- La Unidad de Prevención de la Corrupción de SECOGEM podría coordinar y apoyar a las unidades de integridad en la administración pública, monitorear su trabajo, otorgar herramientas y materiales, y apoyarles con orientación *ad hoc*, así como brindar capacitaciones actualizadas con enfoque en la gestión de la integridad.
- La Unidad de Prevención de la Corrupción podría establecer una red de unidades de integridad. Esta red se utilizaría para intercambiar buenas prácticas, discutir problemas comunes y desarrollar un sentido conjunto de la cultura de la integridad en el Estado de México.

Asegurar la integridad en el orden municipal

- En lugar de ordenar a los municipios que establezcan Sistemas Municipales Anticorrupción, el SAEMM podría enfocarse, en primera instancia, en construir el nivel necesario de madurez y capacidades para una implementación exitosa del sistema.
- Para generar la aceptación de los municipios, la Secretaría Ejecutiva podría hacer mayores esfuerzos por demostrarles por qué deben fortalecer la integridad, además de la obligación de hacerlo.
- Con el fin de gestionar las expectativas y establecer objetivos realistas para fortalecer la integridad, los municipios podrían ser requeridos a llevar a cabo un análisis diagnóstico de las fortalezas y debilidades internas, así como de las oportunidades y amenazas externas del gobierno municipal sobre el cual se establecerían las prioridades para la integridad.
- Las prioridades de la integridad podrían compilarse en un plan de acción de integridad municipal en línea con la política estatal. El plan podría identificar claramente las acciones para alcanzar los objetivos establecidos e incluir indicadores para monitorear e informar de los avances.
- Tanto en la etapa de análisis del problema como en el diseño del plan de integridad municipal, la participación de los actores involucrados de la sociedad civil y el sector privado podría ser clave para asegurar una amplia representación de puntos de vista y experiencias, identificar correctamente los procedimientos más vulnerables a la corrupción, evaluar el impacto de las vulnerabilidades a la corrupción y diseñar medidas enfocadas y factibles.
- Podría establecerse un punto de contacto específico para la integridad en cada municipio con la intención de apoyar, supervisar, organizar y dar seguimiento a las distintas acciones para

fortalecer la integridad y proporcionar información, así como para pedir consejo de parte de la Secretaría Ejecutiva.

- La Secretaría Ejecutiva podría apoyar a los municipios en la implementación de la herramienta de diagnóstico y la elaboración del plan de integridad municipal al desarrollar orientación detallada y herramientas, facilitando las discusiones con los actores involucrados y proporcionando planes modelo. También podría recabar buenas prácticas y facilitar el intercambio entre municipios.
- Para generar presión externa y rendición de cuentas, la Secretaría Ejecutiva podría recabar información y datos sobre el avance de los municipios y publicar una clasificación en el sitio *web* del sistema anticorrupción para informar a la sociedad civil.
- El Comité Coordinador, el Órgano de Gobierno y la Comisión Ejecutiva podrían invitar de forma regular a representantes de distintos municipios para que informen sobre el avance y los desafíos, y apoyen el desarrollo de soluciones prácticas.

Referencias

- Huerta, V. (2019), “Retroceden sistemas anticorrupción municipales”, *El Sol de Toluca*, [13]
<https://www.elsoldetoluca.com.mx/local/retroceden-sistemas-anticorrupcion-municipales-en-edomex-3854190.html> (consultado el 17 de abril de 2020).
- Hussmann, K. (2007), *Anti-corruption policy making in practice: What can be learned for implementing Article 5 of UNCAC? Synthesis report of six country case studies: Georgia, Indonesia, Nicaragua, Pakistan, Tanzania, and Zambia*, Chr. Michelsen Institute (U4 Report), [7]
<https://www.u4.no/publications/anti-corruption-policy-making-in-practice-what-can-be-learned-for-implementing-article-5-of-uncac/> (consultado el 26 de mayo de 2020).
- Lind, E. and C. Arndt (2016), “Perceived Fairness and Regulatory Policy: A Behavioural Science Perspective on Government-Citizen Interactions”, *OECD Regulatory Policy Working Papers*, [6]
 No. 6, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/1629d397-en>.
- OCDE (2020), *Manual de la OCDE sobre Integridad Pública*, OECD Publishing, París, [5]
<https://doi.org/10.1787/8a2fac21-es>.
- OCDE (2019), *Informe de Seguimiento del Estudio de la OCDE sobre Integridad en México: Respondiendo a las Expectativas de los Ciudadanos*, OCDE, París, [10]
<https://www.oecd.org/gov/integridad/informe-seguimiento-estudio-sobre-integridad-mexico.pdf> (consultado el 19 de febrero de 2019).
- OCDE (2019), *La Integridad Pública en América Latina y el Caribe 2018-2019*, OCDE, París, [1]
<http://www.oecd.org/gov/ethics/integridad-publica-en-america-latina-caribe-2018-2019.htm> (consultado el 2 de febrero de 2020).

- OCDE (2019), *Las Oficinas de Integridad Institucional en el Perú: Hacia la Implementación de un Sistema de Integridad*, OCDE, París, <https://www.oecd.org/gov/integridad/oficinas-integridad-institucional-Peru.pdf> (consultado el 16 de abril de 2020). [11]
- OCDE (2018), *Estudio de la OCDE sobre Integridad en el Estado de Nuevo León, México: Dando sostenibilidad a las reformas de integridad*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264306905-es>. [4]
- OCDE (2018), *Integridad para el buen gobierno en América Latina y el Caribe: De los compromisos a la acción*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264307339-es>. [12]
- 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>. [9]
- 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>. [8]
- OCDE (2017), *Estudio de la OCDE sobre integridad en México: Adoptando una postura más firme contra la corrupción*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264280687-es>. [3]
- OCDE (2017), *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública*, OCDE, París, <https://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>. [2]

2 **Desarrollar un enfoque estratégico sobre integridad pública en el Estado de México**

Un enfoque estratégico sobre integridad pública basado en evidencia, que abarque todo el sistema y se concentre en riesgos clave de integridad, es un elemento vital para apoyar un sistema de integridad coherente e integral. Este capítulo analiza la Política Anticorrupción del Estado de México y Municipios (PEA). El análisis concluye que, si bien el proceso de desarrollo de la política en el Estado de México fue incluyente y riguroso, algunos riesgos específicos de integridad, tales como la captura y los nexos entre la inseguridad y la corrupción, podrían abordarse más explícitamente para garantizar acciones consecuentes. Asimismo, la Secretaría Ejecutiva ha desarrollado propuestas para apoyar la implementación de la PEA. Si bien estas propuestas son cruciales, el capítulo propone medidas adicionales, como el diseño de indicadores claros y medibles para apoyar el proceso de monitoreo y evaluación.

Una estrategia o política estratégica para la integridad pública resulta esencial para respaldar un sistema de integridad coherente e integral. La planeación estratégica, basada en información y perspectiva, dirige al sistema hacia una “cultura de integridad” proactiva, en vez de una “cultura de casos” reactiva. La *Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública* destaca el valor de “fijar prioridades y objetivos estratégicos basados en análisis de riesgos” (OCDE, 2017^[1]).

Independientemente de la forma, un proceso estricto de desarrollo de un enfoque estratégico para la integridad pública contiene los siguientes elementos:

- análisis del problema; identificación de riesgos; análisis y mitigación
- diseño de estrategia: priorización de objetivos, consulta y coordinación de políticas públicas
- desarrollar indicadores con puntos de partida, hitos y objetivos
- delinear el plan de acción, distribuir responsabilidades y actividades de costeo
- implementación, monitoreo, evaluación y comunicación de resultados del monitoreo y la evaluación, incluyendo una evaluación previa a la implementación (OCDE, 2020^[2]).

Al establecer un enfoque estratégico, el gobierno se compromete con acciones y resultados concretos. Este puede enviar un mensaje para los ciudadanos de que el gobierno está tomando en serio la prevención y el castigo a la corrupción. Si va dirigido por los pasos de desarrollo antes mencionados, un enfoque estratégico puede respaldar el establecimiento de objetivos realistas que sean significativos en el contexto dado, evitando soluciones copiadas, dando prioridad a las acciones basadas en riesgos de integridad y asignando de forma clara las responsabilidades para la consecución de las metas y objetivos identificados. Puede asimismo conducir al desarrollo de parámetros de referencia e indicadores que arrojen evidencia sobre intervenciones exitosas y la efectividad general del sistema de integridad (OCDE, 2019^[3]).

Establecer el marco correcto para la integridad

El Sistema Anticorrupción ha promovido el desarrollo estratégico de una política estatal anticorrupción. Sin embargo, podrían incluirse áreas prioritarias clave

Un área clave de responsabilidad del Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios (SAEMM) es diseñar, promover y evaluar una política anticorrupción para el Estado de México. La Comisión Ejecutiva, que se compone del Secretario Técnico y del Comité de Participación Ciudadana (con excepción de su presidente), desarrolló la propuesta de política, que fue aprobada en julio de 2020 como Política Anticorrupción del Estado de México y Municipios. La Secretaría Ejecutiva tiene la tarea de monitorear su implementación en las instituciones del sector público.

El contenido de las políticas estatales anticorrupción, como mínimo, debe asegurar congruencia con la política nacional, adoptando los mismos cuatro ejes estratégicos (combatir la corrupción e impunidad, combatir la arbitrariedad y el abuso de poder, promover la mejora de la gestión pública y puntos de contacto entre gobierno y sociedad, e involucrar a la sociedad y al sector privado) y las cuarenta prioridades. Sin embargo, los estados pueden agregar ejes estratégicos y prioridades adicionales para ajustarse a los contextos específicos (véase el Recuadro 2.1). Hasta octubre de 2020, el Estado de México era la única entidad federativa que había incluido un eje estratégico adicional sobre ética pública e integridad con 12 prioridades de política pública. Un análisis de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA) determinó que el diseño de la PEA está alineado con la política nacional.

Recuadro 2.1. Recomendaciones para la alineación y contextualización de las políticas estatales anticorrupción por la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción

En cuanto a la alineación:

- Asegurar que las políticas estatales anticorrupción establezcan una visión estratégica a largo plazo, bajo una estructura similar a la de la Política Nacional Anticorrupción (PNA).
- Como parte del diagnóstico durante el desarrollo de las políticas estatales anticorrupción, se recomienda hacer uso de los datos y de la evidencia presentada en la PNA, así como la información adicional generada por la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción en la guía para diseñar las políticas estatales anticorrupción.
- Como parte de las políticas estatales anticorrupción, deben mantenerse las cuatro áreas estratégicas de la política nacional (combatir la corrupción e impunidad, combatir la arbitrariedad y el abuso de poder, promover la mejora de la gestión pública y puntos de contacto entre gobierno y sociedad, e involucrar a la sociedad y al sector privado).
- Se recomienda que las 40 prioridades de política contenidas en la PNA se incorporen a las políticas estatales anticorrupción, después de un análisis detallado.
- Como parte de las políticas estatales anticorrupción, se sugiere incorporar las secciones en que las premisas básicas se definan sobre implementación, monitoreo y evaluación de la política para guiar los procesos futuros de planeación.

En cuanto a la contextualización:

- Promover la apropiación del proceso de elaboración de las políticas estatales anticorrupción. Esta debe basarse en la colaboración entre las Secretarías Ejecutivas y los Comités de Participación Ciudadana, dentro del marco de las Comisiones Ejecutivas y la presidencia de los CPC.
- Establecer procesos para el diseño de las políticas estatales anticorrupción que impliquen diálogo con los actores sociales interesados y promover el involucramiento activo de las instituciones que son miembros de los Comités Coordinadores.
- Establecer procesos, en colaboración con los miembros del Comité Coordinador y las organizaciones locales, para la recolección, procesamiento e integración de datos y evidencia que contribuyan a la contextualización del análisis diagnóstico.
- Incorporar ejes y prioridades estratégicos adicionales en las políticas estatales anticorrupción para abordar dimensiones que no están consideradas en la política nacional, en caso de que surjan por medio de la consulta y el análisis diagnóstico.
- En la medida en que los procesos de consulta y análisis diagnóstico lo resalten, incorporar o adaptar las prioridades que involucren a los municipios en las estrategias de prevención de la corrupción.

Fuente: (Executive Secretariat of the National Anticorruption System, 2020^[41]).

Guiado por la PNA, en septiembre de 2019 el Estado de México comenzó un proceso estricto de desarrollo de la política conforme a los pasos establecidos anteriormente. Comenzando con el análisis del problema y el diseño estratégico, la Secretaría Ejecutiva se basó en el diagnóstico ya realizado como parte de la política nacional y consultó encuestas e indicadores de la sociedad civil, instituciones académicas y organismos internacionales. Asimismo el Comité Coordinador y la Secretaría Ejecutiva organizaron un proceso amplio de consulta con los actores interesados, que consistió en cuatro foros ciudadanos regionales celebrados en todo el estado, una encuesta electrónica de percepción sobre la corrupción, nueve grupos de enfoque que proporcionaron retroalimentación sobre los cuatro ejes estratégicos de la

política nacional y un panel experto como última etapa para evaluar y analizar los resultados obtenidos a lo largo del proceso. Este amplio proceso de consulta fue útil, por un lado, para recibir retroalimentación sobre las realidades de la corrupción en toda la sociedad. Por otra parte, para incluir una gama de voces tan amplia que generara una visión común y aumentara la legitimidad de la estrategia, y por tanto, incrementara el apoyo político para la misma en la sociedad (UNODC, 2015^[5]). Como resultado, la Secretaría Ejecutiva desarrolló la Política Anticorrupción del Estado de México y Municipios, aprobada en julio de 2020, consistente en 60 prioridades de política pública, asegurando congruencia con la Política Nacional Anticorrupción. Como se mencionó anteriormente, la PEA incluye un eje estratégico adicional sobre ética pública e integridad.

Asimismo, la Secretaría Ejecutiva del SAEMM desarrolló una propuesta traduciendo las prioridades en objetivos e indicadores claros que miden si el objetivo se ha alcanzado. De este modo, es posible estimar el éxito o fracaso de las iniciativas anticorrupción. La evidencia proporcionó datos de retroalimentación desde el nivel de implementación hasta la etapa de diseño de política y permitió una dirección efectiva, una toma de decisiones informada y un diseño mejorado de las políticas (OCDE, 2019^[6]).

El *Informe de Seguimiento del Estudio de la OCDE sobre Integridad en México* destaca que es esencial vincular la PNA y su plan de acción con las estrategias clave nacionales que existan con el propósito de asegurar la incorporación de la integridad en todo el sector público (OCDE, 2017^[7]). Si bien la Secretaría Ejecutiva del Estado de México analizó el Plan de Desarrollo del Estado de México y otra legislación relevante para garantizar una armonización general, el Comité Coordinador podría asegurar que otras estrategias estatales, por ejemplo, la agenda digital o la estrategia de seguridad, identifiquen objetivos relevantes de integridad y acciones dentro de su plan de acción donde surja la oportunidad.

La PEA aborda algunos de los riesgos clave y vulnerabilidades a la integridad en el Estado de México tales como la impunidad, la profesionalización de los servidores públicos o la falta de coordinación entre instituciones. Sin embargo, debido a que la política estatal anticorrupción está alineada a la política nacional, la recomendación dada a nivel nacional en el *Informe de Seguimiento del Estudio de la OCDE sobre Integridad en México*, sobre riesgos clave de integridad que no fueron abordados, aplica igualmente al Estado de México (OCDE, 2019^[8]). En comparación con la política nacional, la prioridad 59 de la PEA abre oportunidades para identificar, prevenir la captura y mitigar las influencias indebidas, tales como el financiamiento de los partidos políticos y el cabildeo. Si bien esto representa un avance considerable, es crucial definir actividades específicas para mitigar riesgos de integridad en el financiamiento a partidos políticos, las campañas electorales y el cabildeo, que pueden derivar en la captura de políticas públicas y en influencia indebida. Las discusiones para la preparación de este reporte confirmaron que algunos riesgos a la integridad comunes son el financiamiento ilegal de los partidos políticos, prácticas clientelares y cambios recurrentes en las regulaciones electorales. Considerando la importancia que revisten estos temas y los altos riesgos que implican, podrían ser considerados como prioridades explícitas para asegurar el seguimiento y acciones específicas.

Otras áreas de riesgo que podrían considerarse son el crimen organizado y la inseguridad, el combate a la corrupción policiaca y asegurar la rendición de cuentas a través de un sistema robusto de control interno y gestión de riesgos. En relación con el tema de policía e inseguridad, la *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017* del INEGI destaca que la policía es considerada como la institución más corrupta en el Estado de México, ya que 95% de los ciudadanos considera que la corrupción es frecuente o muy frecuente entre la policía. De forma similar, en las mesas de trabajo sostenidas para apoyar el desarrollo de la PEA, varios de los participantes expresaron el sentir de que la corrupción es común en la policía. Junto con el número de homicidios en aumento y 91% de los ciudadanos sintiéndose inseguros, existe una clara oportunidad para tomar acciones. De este modo, la Secretaría Ejecutiva podría incluir estos factores de riesgo como prioridades adicionales en la PEA para asegurar que la política sea relevante en su contexto y apunte a atender riesgos de corrupción reales. Antes de incluirlos, sería pertinente realizar un análisis detallado de las áreas de riesgo, consistente en identificar los

procedimientos y áreas en que la corrupción y la falta de integridad son comunes y su impacto. La PEA sugeriría medidas para gestionar estos riesgos e indicadores para supervisar y evaluar su eficacia.

Una de las fortalezas del SAEMM es la incorporación de los municipios. Sin embargo, la implementación actual de los sistemas municipales anticorrupción ha sido lenta (véase subsección “La implementación de los Sistemas Municipales Anticorrupción se está quedando atrás” en el Capítulo 1) y hay pocas iniciativas de municipios para cimentar activamente la integridad. Por este motivo, resulta crítico y ejemplar que la PEA y sus prioridades se extiendan al ámbito municipal y establezcan expectativas y responsabilidades claras en materia de integridad para este orden de gobierno. En una referencia específica, la PEA subraya que el liderazgo y la participación de los miembros del Comité Coordinador, la Comisión Ejecutiva y los sistemas municipales anticorrupción, con el apoyo de la Secretaría Ejecutiva, forman la base para acciones de combate a la corrupción bajo un enfoque sistemático e integral de todos los entes públicos, autoridades y, entre otros, gobiernos municipales (Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción, 2020^[9]). En el desarrollo de acciones concretas que acompañarán a la PEA, sería crucial asignar actividades y responsabilidades a los municipios, en congruencia con sus recursos y capacidades, y monitorear el impacto para poder ajustar las medidas.

La PEA es un paso clave hacia un enfoque sistemático y coherente para la integridad. Sin embargo, es de vital importancia que la PEA mantenga relevancia mediante su implementación y responda a las vulnerabilidades relacionadas con la integridad en el Estado de México. La reestructuración de la Secretaría Ejecutiva y el establecimiento de una Dirección General responsable de gestionar riesgos de corrupción podrían asegurar que dichos riesgos sean evaluados periódicamente y se hagan propuestas para focalizar las acciones de la PEA de acuerdo con riesgos nuevos y emergentes.

El Comité Coordinador podría definir un plan de acción con roles y responsabilidades claras entre los entes públicos para implementar y monitorear las políticas de integridad

La política estatal anticorrupción establece las metas y objetivos estratégicos, pero requiere ser accionable por los entes públicos mediante objetivos y actuaciones específicas a nivel institucional. La experiencia sugiere que si las metas no se incluyen en una planeación organizacional y no están respaldadas por un presupuesto definido y mecanismos de rendición de cuentas, los directivos no actuarán (OCDE, 2019^[3]).

El objetivo principal del SAEMM es fortalecer la coordinación para la integridad entre los entes públicos del Estado de México. Para mayor detalle, el Comité Coordinador podría complementar la política anticorrupción con un plan de acción para identificar a los entes responsables por cada línea de acción de las prioridades de la política y organizar un cronograma para la ejecución. Alineado con las prácticas de la OCDE (véase el Recuadro 2.2), el Comité Coordinador podría requerir que los entes desarrollen estrategias de integridad organizacional relacionadas con el plan de acción. La Secretaría Ejecutiva podría apoyar a los entes públicos en el desarrollo de sus propias estrategias y validar específicamente los objetivos y actividades para la integridad de esta planeación a nivel del ente.

De hecho, la Secretaría Técnica ha propuesto un modelo de coordinación que pone al Comité Coordinador en el centro de la implementación y la evaluación de la PEA. El modelo propone organizar grupos de trabajo compuestos por al menos tres miembros de dicho comité apoyados por la Secretaría Técnica. El propósito de estos grupos de trabajo es coordinar con todas las instituciones públicas la definición de proyectos, acciones, metas e indicadores focalizados en las 60 prioridades de la PEA. Esto incluye la evaluación y el análisis de impacto de las prioridades para generar recomendaciones a las instituciones que aplican las acciones relevantes de la PEA. También anticipa la nominación de servidores públicos responsables de las actividades relacionadas con la prioridad de cada institución. Si bien este modelo de coordinación traería beneficios, sería esencial designar a un punto de contacto en cada dependencia encargado de supervisar los esfuerzos, dentro de la misma, relacionados con las prioridades de la PEA. De esta manera, se evitarían duplicaciones y se alinearían los esfuerzos. Los actores de integridad, descritos en el Capítulo 1, podrían cumplir esta función.

Además, la Secretaría Ejecutiva está actualmente desarrollando un manual para la aplicación de la PEA, el cual asigna claramente a las instituciones responsables de las acciones previstas para ejecutar las prioridades de la PEA y proporcionará material de apoyo.

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

Muchos países miembros y socios de la OCDE requieren que los ministerios o departamentos preparen planes de prevención de la corrupción a la medida de los riesgos internos y externos específicos de cada organización. Cada organización es distinta y, por lo tanto, los riesgos de fraude y corrupción varían dependiendo del mandato, el personal, el presupuesto y el uso de la infraestructura o las TIC. Por ejemplo, los ministerios competentes de las transferencias de beneficios sociales enfrentan mayores riesgos de fraude; del mismo modo, los departamentos con mayor gasto público para adquisiciones (por ejemplo, salud o defensa) podrían enfrentar graves riesgos de corrupción. Además de garantizar el desarrollo de políticas de prevención con base en riesgos, dichos planes contribuyen a asegurar que, en su caso, los esfuerzos anticorrupción de las organizaciones estén alineados con las estrategias nacionales y sectoriales.

Por tanto, algunos países complementan los planes nacionales anticorrupción con estrategias a nivel organizacional. En Letonia, por ejemplo, cada ministerio cuenta con un plan para prevenir la corrupción, bajo la supervisión de la Agencia Nacional Anticorrupción (KNAB).

En Lituania, el Servicio Especial de Investigación (SIS), un órgano independiente de aplicación de la ley anticorrupción, es responsable de monitorear la implementación del Programa Nacional Anticorrupción, junto con la Comisión Interdepartamental de Combate a la Corrupción, encabezada por el Departamento de Justicia. El SIS coordina las actividades de gestión de riesgos en todo el sector público al requerir que cada institución pública diseñe su propio mapa de riesgos, mismo que se envía a revisar al SIS. El SIS brinda orientación y comentarios para mejorar estos planes.

En Eslovenia, la Comisión para la Prevención de la Corrupción apoya a las organizaciones en el desarrollo de planes únicos de integridad, mismos que identifican, analizan y evalúan riesgos y proponen medidas de mitigación adecuadas. La comisión exhorta a los departamentos a adoptar un enfoque incluyente en el desarrollo de sus planes, pues se determinó que existía una oportunidad de transmitir los valores de manera efectiva y reforzar un entendimiento compartido de la integridad. La Comisión, en su sitio *web*, da orientación que incluye planes modelo de integridad.

La Oficina de Ética Gubernamental (OGE) de los Estados Unidos lleva a cabo, aproximadamente una vez cada cinco años, revisiones de los programas de ética de las organizaciones. Estas Revisiones del Programa de Ética son los medios principales en que la OGE realiza una supervisión sistémica del programa de ética del poder ejecutivo. La Oficina de Revisión de Programa de la División de Cumplimiento efectúa revisiones en cada una de las más de 130 dependencias del poder ejecutivo para garantizar el cumplimiento constante y sostenible del programa de ética con las leyes, reglamentos y políticas en vigor sobre ética del poder ejecutivo, y da recomendaciones para una mejora significativa. Las revisiones individuales identifican e informan sobre las fortalezas y debilidades del programa de ética de una dependencia al evaluar 1) el cumplimiento de la dependencia con los requisitos éticos establecidos en las leyes, reglamentos y políticas en vigor; y 2) los sistemas, procesos y procedimientos relativos a la ética para administrar el programa.

En Colombia, se requiere a las diferentes organizaciones contar con sus propios mapas de riesgo y planes anticorrupción. El Estatuto Anticorrupción ordena a todos los entes públicos generar una estrategia, por lo menos cada año, para combatir la corrupción y mejorar el servicio al ciudadano. Estos planes se basan en los criterios definidos por la Secretaría de Transparencia.

Fuente: (OCDE, 2018^[10]).

Para facilitar el monitoreo, el seguimiento y la evaluación, la Secretaría Ejecutiva ha estado trabajando en la propuesta de un sistema de monitoreo automatizado (Sistema Administrativo para Resultados Anticorrupción, SARA). Con este, se planea habilitar la sistematización y la supervisión de los trabajos de ejecución de la política anticorrupción, tal como se refleja en los proyectos, metas y actividades, y a responsables del cumplimiento. También se supone que el sistema genere los informes necesarios para la toma de decisiones.

Además de estos esfuerzos, la Secretaría Ejecutiva necesitaría asegurar la validación de la información cargada. Las dependencias suelen ser muy optimistas al evaluar su desempeño en la implementación de un programa y las medidas de seguimiento de muchas estrategias se han quedado cortas porque se basan en el monitoreo de las organizaciones ejecutoras sobre su propio avance. Con el fin de evitar esto, la Evaluación de la Iniciativa Anticorrupción de la Comisión Anticorrupción y de Derechos Civiles de Corea (véase el Recuadro 2.3), exige que los entes envíen sus informes de desempeño. Sin embargo, las visitas *in situ* verifican la información y los evaluadores externos califican el desempeño general. Entre otras ventajas, hacerlo de ese modo podría ayudar a las organizaciones ejecutoras a comprender cómo evaluar mejor su propio desempeño (UNODC, 2015^[5]). La Secretaría Ejecutiva podría pedir a los entes cargar su información en el SARA y dar seguimiento de forma aleatoria a algunos de esos entes para verificar la información enviada.

Recuadro 2.3. Monitoreo y evaluación de la integridad en Corea

La Comisión Anticorrupción y de Derechos Civiles (ACRC) en Corea utiliza dos marcos de evaluación complementarios para monitorear y evaluar la calidad de la implementación de los esfuerzos anticorrupción, así como sus resultados: la Evaluación de Integridad y la Evaluación de la Iniciativa Anticorrupción.

Evaluación de Integridad (EI)

Anualmente, Corea evalúa la integridad de todas las dependencias gubernamentales por medio de encuestas estandarizadas. Se pregunta al personal de 617 organizaciones sobre su experiencia con la corrupción y su percepción sobre la misma. Además, se encuesta a los ciudadanos que han estado en contacto con las organizaciones respectivas, así como a los actores interesados y los expertos con interés en la labor de dichas organizaciones. Las respuestas, junto con otra información, se califican en el Índice General de Integridad, que es un indicador compuesto.

Evaluación de la Iniciativa Anticorrupción (EIA)

La Evaluación de la Iniciativa Anticorrupción es una evaluación comparativa de las políticas de integridad en las dependencias gubernamentales en Corea. Las dependencias seleccionadas para la evaluación envían un informe del desempeño de su aplicación práctica de las políticas de integridad. Las visitas *in situ* verifican la información, que posteriormente es calificada por un equipo externo de evaluación. Esto permite a la ACRC monitorear la disposición y los esfuerzos de integridad en todo el sector público.

Análisis comparativo y competencia

Un bajo desempeño en la EI o la EIA no genera sanciones. Sin embargo, la publicación de los resultados y la comparación directa de los distintos entes de gobierno basada en los indicadores de integridad generan competencia entre estos. Los resultados ingresan también en la Evaluación de Desempeño del Gobierno. Adicionalmente, existen recompensas institucionales e individuales por un alto desempeño, tales como un programa de estudios en el extranjero para los funcionarios que obtengan las calificaciones más destacadas en el desempeño de integridad. La mejora continua de los resultados de desempeño ha indicado que estos incentivos pueden ser efectivos.

Fuente: Presentación hecha por Sung-sim Min, Director, División de Evaluación y Encuesta Anticorrupción, ACRC, en la reunión del Grupo de Trabajo de Altos Funcionarios Públicos de Integridad (SPIO) en las oficinas centrales de la OCDE en París, en noviembre de 2016.

Además, el Comité Coordinador del SAEMM podría utilizar el informe público anual para dar a conocer el avance de los entes de gobierno en la ejecución del Plan de Acción, además de monitorear y medir los beneficios de la estrategia de integridad. Informar a los actores internos y externos, incluyendo al público en general, sobre los avances y resultados no solo permite la rendición de cuentas, también aumenta la credibilidad de los esfuerzos de integridad y estimula las acciones anticorrupción y por la integridad en el futuro. Adicionalmente, el escrutinio público podría animar a algunos entes a mejorar la implementación de la política anticorrupción. El Comité Coordinador podría usar el informe anual de avances del Sistema Anticorrupción para publicar información detallada sobre el progreso a nivel de dependencias; esto podría incluir, por ejemplo, la introducción de un código de conducta a nivel de dependencia, y el porcentaje del personal consciente sobre dilemas éticos y directrices relativas a la corrupción o iniciativas similares. Además, la información podría estar disponible en la página *web* del Sistema Anticorrupción.

Por ejemplo, la ACRC en Corea desarrolla una clasificación escalonada sobre la forma en que las instituciones avanzan de acuerdo con grupos de desempeño (del 1 al 5, siendo 1 la categoría de mejor desempeño); se publican tanto la clasificación gradual de cada institución como un informe consolidado. Los resultados reciben una atención significativa de los medios y aquellas instituciones con buen puntaje se benefician de una mejora en su reputación organizacional. La ACRC también proporciona a cada entidad un reporte específico que incluye sugerencias de mejora (Lee Jun-min and Lee Ahjung, s.f.^[11]).

Políticas de monitoreo y evaluación de la integridad

Para monitorear la implementación de la política anticorrupción, la Comisión Ejecutiva tendría que garantizar el desarrollo de indicadores claros y medibles con puntos de partida, hitos y objetivos

Un enfoque estratégico sobre integridad requiere asimismo indicadores y el establecimiento de puntos de partida, hitos y objetivos. Los indicadores deben reflejar los objetivos estratégicos de la política anticorrupción o el plan de acción. Los indicadores bien diseñados, incluyendo los puntos de partida, hitos y objetivos, pueden fungir como una hoja de ruta hacia los resultados a obtener y la forma de hacerlo. Los indicadores también pueden apoyar en la evaluación del avance hacia los objetivos estratégicos y las correcciones necesarias, según se requiera (OCDE, 2020^[2]).

Al designar indicadores, debe tenerse en mente que, idealmente, estos sean específicos, medibles y realistas. Un buen indicador mide de forma inequívoca solo una variable con un esfuerzo razonable para dar resultados claros (OCDE, 2019^[6]).

En el contexto de la política anticorrupción, la Secretaría Ejecutiva del SAEMM se encuentra actualmente en la etapa de desarrollo de los indicadores, los cuales serán afinados posteriormente por la Comisión Ejecutiva. A lo largo del desarrollo, la PEA anticipa la colaboración con instituciones gubernamentales, expertos, organizaciones del sector privado y la sociedad civil, reconocidos por su especialización en esta área, como el INEGI, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el Instituto de Información Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGECEM), la SECOGEM y la Secretaría de Finanzas para identificar y dar retroalimentación sobre los indicadores relevantes. Tal consulta a los actores interesados tiene el potencial de mejorar la calidad de los indicadores y asegurar que, al final del proceso, las partes consideren creíbles los hallazgos de la evaluación. Dada la intervención de los miembros del CPC en la Comisión Ejecutiva, se establecería una función de control social, la cual debería evitar que los indicadores de medición sean muy fáciles de alcanzar, minando su efectividad (OCDE, 2019^[6]). Además, la PEA también anticipa esta colaboración como un paso hacia el desarrollo de sinergias para evaluaciones internas y externas.

Respecto a la estrategia de monitoreo y evaluación, la Secretaría Técnica está actualmente desarrollando un plan detallado sobre el cual se diseñarán los indicadores, en coordinación con instituciones públicas, el sector privado y organizaciones de la sociedad civil, y estará basado en cuatro pilares:

- Enfoque de la metodología del marco lógico para identificar, priorizar y definir el alcance de los programas, proyectos e indicadores utilizados para el diseño, operación y evaluación de las políticas públicas.
- Enfoque de la planeación estratégica tomando en cuenta los factores económicos, políticos, sociales, culturales y legales que contribuyen al desempeño de los indicadores que miden la corrupción.
- Enfoque de gestión por resultados para identificar los indicadores que arrojen los resultados alcanzados en la ejecución de los programas a poner en marcha.
- Enfoque del modelo de evaluación basado en fuentes institucionales para valorar la evolución del nivel de corrupción conforme se implementa la PEA. El enfoque se centra particularmente en la medición del impacto de la PEA en la vida pública al desarrollar varios índices compuestos que incluyen indicadores de confianza, percepción de la corrupción, incidencia y denuncias de corrupción, entre otros.

En el proceso de desarrollo del marco de medición de acuerdo a lo previsto, será crucial que los objetivos y los indicadores para acciones específicas de la PEA cumplan con los principios de confiabilidad y validez. Esto significa que la definición de cumplimiento se realice *ex ante* mediante una conceptualización clara de categorías en el caso de indicadores binarios “sí/no”, un valor objetivo en el caso de una variable cuantitativa y una línea base para indicadores que miden cambio. De igual forma, el énfasis debe ponerse en desarrollar indicadores que vayan más allá de la implementación *de jure* e incluyan la implementación *de facto*. Por ejemplo, la mera existencia *de jure* de un código de integridad no garantiza el logro del objetivo de integridad en una organización (*de facto*), más bien, tanto la elaboración como el proceso de implementación del código de integridad pueden estar condicionados por ciertos elementos cualitativos, que seguramente impactarían la calidad del código.

Respecto a la responsabilidad institucional del monitoreo de la política anticorrupción, la Secretaría Ejecutiva podría actuar como una unidad de monitoreo imparcial y llevar a cabo un examen sobre las fuentes de datos disponibles de las instituciones públicas para evaluar su pertinencia, aplicabilidad, validez y confiabilidad. Los datos serían recabados de forma central por vía digital. De este modo, la Secretaría Ejecutiva podría establecer los estándares de los datos que proporcionan las instituciones y a partir de ellos formular su conclusión para el reporte de monitoreo. Como parte de ello, la Secretaría Ejecutiva necesitaría garantizar que los entes cuenten con las capacidades y el conocimiento necesarios para medir los datos de forma objetiva y coherente. La Secretaría Ejecutiva podría utilizar los datos para elaborar un reporte de monitoreo que informe al Comité Coordinador, de acuerdo con las disposiciones de la Ley del Sistema Anticorrupción. Con base en dicho reporte, el Comité Coordinador podría desarrollar recomendaciones a las entidades para mejorar sus sistemas de integridad (OCDE, 2019^[6]). De hecho, como se comentó anteriormente, la Secretaría Ejecutiva planea establecer grupos interinstitucionales, consistentes en al menos tres miembros de Comité Coordinador y apoyados por la Secretaría Técnica, que darían seguimiento y supervisarían las acciones sobre las prioridades bajo su responsabilidad. También se anticipa que den recomendaciones específicas; estas podrían ser la base para las recomendaciones emitidas por el Comité Coordinador, como se sugirió.

Con el fin de evaluar la efectividad de las políticas de integridad, el SAEMM podría considerar la subcontratación de la evaluación para asegurar su independencia

Para evaluar la efectividad de la política anticorrupción, es clave diseñar arreglos específicos de desde el inicio. Tener una idea clara de qué datos se van a recabar para la evaluación, así como la forma y el momento en que se evaluarán las medidas adoptadas, aporta información al diseño e implementación de acciones conducentes. Puede también garantizar la capacidad de medición, los informes sobre avances y la rendición de cuentas. El resultado de un procedimiento de evaluación bien diseñado es conseguir que los actores ejecutivos rindan cuentas de lo que han logrado y qué tan eficientemente lo han hecho. Al igual que con los esfuerzos de monitoreo, se puede obtener evidencia crucial para analizar el avance e identificar las necesidades de ajuste (OCDE, 2020^[21]).

En general, la evaluación puede hacerse tanto de forma interna como subcontratada. Esta elección depende del propósito de la evaluación y de los recursos disponibles. En tanto que las evaluaciones internas pueden apoyar la autorreflexión y el aprendizaje, ser menos costosas y más rápidas de realizar, se considera que las evaluaciones subcontratadas son más objetivas y tienen la ventaja de involucrar expertos en el área. El Cuadro 2.1 brinda detalles de las ventajas y desventajas de cada enfoque (OCDE, 2020^[21]).

Cuadro 2.1. Beneficios y limitaciones de las opciones para preparar la evaluación

Opción 1: Evaluación interna	El personal encargado en la institución diseña y aplica la evaluación internamente. <i>Beneficios:</i> puede permitir una evaluación más rápida, ya que no hay necesidad de procedimientos estandarizados de adquisición; disponibilidad de información interna; incremento en la mejora de las habilidades y analíticas e información. <i>Limitaciones:</i> podría ser menos objetiva, debido a la renuencia a dar a conocer desafíos y problemas.
Opción 2: Evaluación subcontratada	Consultores externos llevan a cabo la evaluación por medio de un procedimiento de subcontratación. <i>Beneficios:</i> evaluación objetiva realizada por evaluadores externos e independientes. <i>Limitaciones:</i> implica recursos adicionales para contratar la experiencia; podría requerir más tiempo para contratar a los proveedores de servicios.
Opción 3: Evaluación mixta/combinada	Se subcontratan solo algunas partes de la evaluación (por ejemplo: la recolección de datos y algunos de los análisis más sofisticados), en tanto que el resto se lleva a cabo internamente. <i>Beneficios:</i> evaluación objetiva debido a la participación de evaluadores externos e independientes; proceso de evaluación más rápido, ya que se pueden subcontratar las etapas de evaluación que requieren más tiempo. <i>Limitaciones:</i> implica recursos adicionales para contratar servicios específicos.

Fuente: (Vági and Rimkute, 2018^[12]).

Dentro del SAEMM, el Comité Coordinador tiene el mandato de establecer la metodología para la evaluación de impacto. La PEA anticipa un esquema de monitoreo y evaluación basado en evaluaciones internas y externas:

- Evaluar los resultados, la eficiencia, la calidad y el impacto de la gestión y el desempeño de los procesos internos, programas, proyectos, acciones, metas e indicadores derivados de la implementación de la PEA; y
- evaluar el impacto de la implementación de la PEA aplicando diferentes variables, índices e indicadores que comprendan una agenda de medición a corto, mediano y largo plazos (0-2 y hasta 4 años). Estos son susceptibles de ser evaluados externamente.

Para garantizar la rendición de cuentas y la independencia, así como generar confianza pública en la efectividad del sistema, además de externalizar la evaluación, el Comité Coordinador podría subcontratar el desarrollo de la metodología de evaluación. A lo largo del proceso de contratación de evaluadores

independientes, debe prestarse particular atención a gestionar cualquier conflicto de interés potencial o real. El proceso de contratación debe realizarse de acuerdo con un alto estándar de transparencia, publicando la información importante en el transcurso del mismo y manteniendo al público informado.

Además de monitorear y evaluar los beneficios de la política anticorrupción, informar del avance y resultados a los actores internos y externos, incluyendo al público en general, no solo permite la rendición de cuentas, sino que aumenta la credibilidad en los esfuerzos de integridad y estimula las acciones futuras anticorrupción y por la integridad. El Estado de México ya ha dado un paso importante en términos de informar abierta y activamente sobre el desarrollo de la política al publicar las distintas etapas del proceso y organizar foros públicos de opinión. El SAEMM, principalmente el Comité Coordinador y la Secretaría Ejecutiva, podrían continuar estos esfuerzos para informar sobre la implementación prevista, los órganos responsables de la ejecución, así como el marco para el monitoreo y la evaluación. Estas acciones pueden movilizar el apoyo popular y fortalecer la confianza en el sistema. Asimismo, permitirá que el público actúe como una fuente externa de rendición de cuentas que exija acciones sobre la política pública.

Propuestas de acción

Establecer el marco correcto para la integridad

- Para asegurar que la política anticorrupción refleje los temas clave del Estado de México, deben incluirse prioridades adicionales. Entre ellas se encuentran:
 - medidas para mitigar el riesgo de captura y clientelismo
 - dilucidar los nexos entre corrupción, crimen organizado e inseguridad
 - combate a la corrupción policiaca
 - garantizar la rendición de cuentas a través de un sólido control interno y gestión de riesgos
 - fortalecimiento de la integridad en el orden municipal.
- Para facilitar la implementación de la política anticorrupción, el SAEMM podría completar el desarrollo de un plan de acción con roles y responsabilidades claros para que los entes públicos implementen sus políticas.
- El Comité Coordinador del SAEMM podría utilizar el informe público anual sobre el sistema anticorrupción para informar del avance que obtengan las dependencias y para fomentar la implementación del Plan de Acción.

Monitoreo y evaluación de políticas de integridad

- Durante el desarrollo de los indicadores, será clave que la Comisión Ejecutiva invite a las entidades gubernamentales y a los expertos a identificar y dar retroalimentación sobre los indicadores pertinentes.
- Durante el proceso de monitoreo de la política anticorrupción, la Secretaría Ejecutiva podría actuar como una unidad imparcial de monitoreo, examinando las fuentes de datos disponibles de instituciones públicas y los datos proporcionados para evaluar su relevancia, aplicabilidad, validez y confiabilidad, así como recabar los datos de manera central. Los datos obtenidos podrían utilizarse para preparar un reporte de monitoreo que informe al Comité Coordinador, como de hecho lo planea hacer la Secretaría Ejecutiva.
- Con base en el reporte de monitoreo, el Comité Coordinador podría desarrollar recomendaciones para las entidades sobre la forma de mejorar sus sistemas de integridad.
- Para asegurar la rendición de cuentas e independencia, y generar confianza pública sobre la efectividad del sistema, el Comité Coordinador podría subcontratar tanto el desarrollo de la metodología para la evaluación como la evaluación misma. A lo largo del proceso de contratación de evaluadores independientes, debe prestarse particular atención a la gestión de cualquier conflicto de interés potencial o real.
- Para movilizar el apoyo popular al sistema anticorrupción y fortalecer la confianza, el SAEMM, principalmente el Comité Coordinador y la Secretaría Ejecutiva, podría continuar con los esfuerzos de comunicación sobre la implementación prevista, los órganos responsables de la ejecución, así como el marco de monitoreo y evaluación.

Referencias

- Executive Secretariat of the National Anticorruption System (2020), *Guía de diseño de Políticas Estatales Anticorrupción*, <https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2020/02/Gu%C3%ADa-dise%C3%B1o-PEA.pdf> (consultado el 19 de abril de 2020). [4]
- OCDE (2020), *Manual de la OCDE sobre Integridad Pública*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/8a2fac21-es>. [2]
- OCDE (2019), *Estudio de la OCDE sobre Integridad en Argentina: Lograr un cambio sistémico y sostenido*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/g2g98f15-es>. [3]
- OCDE (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, París, <https://doi.org/10.1787/9789264307094-es>. [6]
- OCDE (2019), *Informe de Seguimiento del Estudio de la OCDE sobre Integridad en México: Respondiendo a las Expectativas de los Ciudadanos*, OCDE, París, <https://www.oecd.org/gov/integridad/informe-seguimiento-estudio-sobre-integridad-mexico.pdf>. [8]
- OCDE (2018), *Estudio de la OCDE sobre Integridad en el Estado de Nuevo León, México: Dando sostenibilidad a las reformas de integridad*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264306905-es>. [10]
- OCDE (2017), *Estudio de la OCDE sobre integridad en México: Adoptando una postura más firme contra la corrupción*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264280687-es>. [7]
- OCDE (2017), *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública*, OCDE, París, <https://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>. [1]
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción (2020), *State of Mexico Anti-corruption Policy*. [9]
- Son, J. et al. (eds.) (s.f.), *Introduction to Korea's Anti-corruption Initiative Assessment: A Tool to Evaluate Anti-Corruption Efforts in the Public Sector in the Republic of Korea*, UNDP, <http://www.undp.org/content/dam/uspc/docs/USPC%20ACRC%20final.pdf> (consultado el 1 de julio de 2018). [11]
- UNODC (2015), *The United Nations Convention against Corruption. National Anti-Corruption Strategies: A Practical Guide for Development and Implementation*, United Nations, Vienna, https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/National_Anti-Corruption_Strategies_-_A_Practical_Guide_for_Development_and_Implementation_E.pdf. [5]
- Vági, P. and E. Rimkute (2018), "Toolkit for the preparation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of public administration reform and sector strategies: Guidance for SIGMA partners", *SIGMA Papers*, No. 57, OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/37e212e6-en>. [12]

3

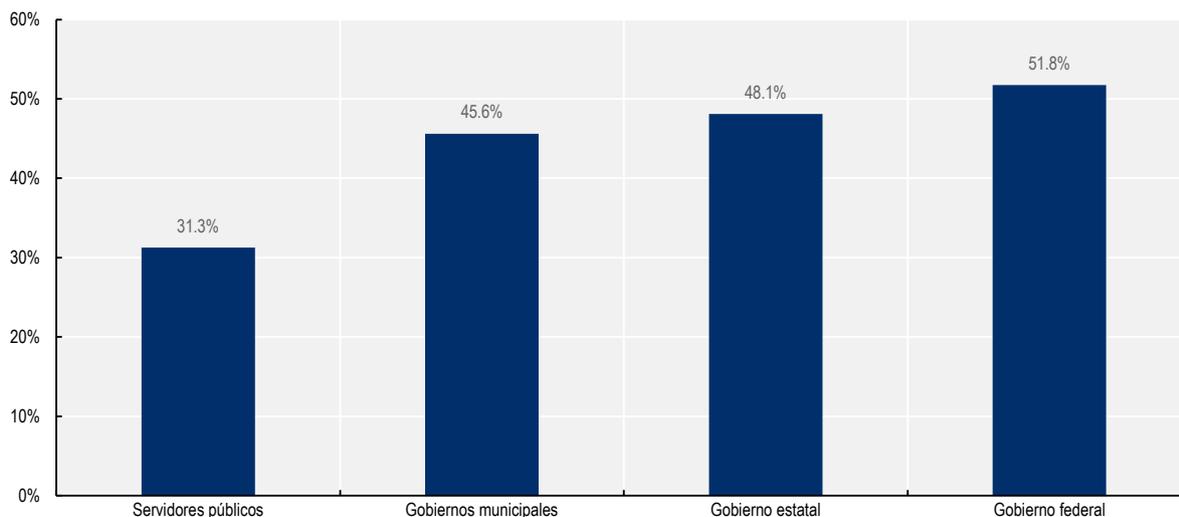
Hacia una cultura de integridad pública en el Estado de México

El Estado de México está realizando esfuerzos para construir una cultura de integridad en la administración pública a nivel estatal y municipal. Para respaldarlo, podrían simplificarse y complementarse los estándares relativos a la ética pública y la gestión de conflictos de interés, de manera que puedan volverse un punto de referencia para los servidores públicos. Estos estándares requieren ponerse en práctica para alcanzar los cambios de conducta deseados. Es posible conducirse conforme a los estándares proporcionando orientación y asesoramiento oportuno, desarrollando las capacidades y apoyando a los empleados para que reconozcan y gestionen situaciones de conflicto de interés y dilemas éticos. En particular, un punto de entrada para desarrollar una cultura de integridad puede ser la revisión participativa del Código de Ética. Aunado a lo anterior, podría simplificarse el sistema de declaración patrimonial y fortalecer la protección a los denunciantes. Finalmente, el Estado de México podría desarrollar una encuesta al personal con el objeto de brindar una base empírica para las políticas de integridad, así como monitorear y evaluar su implementación.

La desconfianza de la ciudadanía hacia los servidores públicos y el gobierno es alta en el Estado de México (véase la Gráfica 3.1). Los datos disponibles sugieren que el grado de confianza en los gobiernos y la percepción sobre la integridad de sus acciones tiene la mayor influencia directa sobre los niveles de confianza en las instituciones públicas. La integridad refuerza la credibilidad y legitimidad del gobierno, además, facilita la acción de las políticas públicas (OCDE, 2017^[1]). En el Estado de México, 57.5% de los ciudadanos considera la “corrupción” como uno de los problemas más apremiantes en el Estado de México, por encima de la “pobreza” (30.1%), “atención deficiente en los centros de salud y hospitales públicos” (19.9%) y “baja calidad de la educación pública” (10.8%). Además, en una comparación interna, 63.3% de la población del Estado de México considera que las prácticas corruptas en el Estado son “muy frecuentes”, superado solamente por la Ciudad de México con un 68.3% (INEGI, 2017^[2]). De esa forma, el Estado de México, así como otras entidades federativas en la República Mexicana, se enfrentan al desafío de reconstruir la confianza ciudadana en las instituciones públicas a nivel estatal y municipal.

Gráfica 3.1. Porcentaje de ciudadanos en el Estado de México que muestra gran desconfianza en los servidores públicos y el gobierno, 2017

Población de 18 años de edad y mayores que viven en zonas urbanas de cien mil habitantes y más por entidad



Fuente: INEGI (2017^[2]), Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2017/> (consultada en Septiembre 2019).

Para construir una cultura de integridad en el sector público se requiere ir más allá de los requisitos normativos sobre valores y principios, y definir las sanciones adecuadas. Un primer paso es contar con leyes y estándares de conducta claros que consten por escrito. Sin embargo, esto exige un entendimiento común y compartido sobre el tipo de comportamiento que se espera de los funcionarios públicos en el desempeño de sus tareas diarias, al enfrentar dilemas éticos o confrontar situaciones de conflicto de interés. La implementación eficaz de este conjunto de reglas es, en consecuencia, la parte más desafiante del proceso de avanzar de un marco de integridad a una cultura de integridad.

La *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública* reconoce la importancia de establecer estándares de integridad y sanciones claras en casos de conductas inadecuadas, así como la necesidad de proporcionar información, capacitación y asesoría suficientes para que los servidores públicos apliquen eficazmente los estándares de integridad pública en su lugar de trabajo (OCDE, 2017^[3]). La *Recomendación* ofrece orientación a los encargados de la toma de decisiones sobre el desarrollo y el

aseguramiento de una cultura organizacional abierta que motive discusiones libres sobre dilemas éticos y contribuya a ventilar preocupaciones de integridad pública. Asimismo, sugiere que los organismos públicos inviertan en líderes de integridad pública que puedan brindar una orientación adecuada y estén dispuestos a demostrar su compromiso con la integridad y el combate a la corrupción.

Establecer estándares altos de integridad en el Estado de México

El marco regulatorio del Estado de México sobre ética pública está alineado con el Sistema Nacional Anticorrupción de México

El Estado de México ha llevado a cabo los ajustes regulatorios requeridos para armonizar su marco normativo con la legislación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNAC). Particularmente, el Estado de México adoptó la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios (LRAEM), y la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México (LSAEM), así como un Código de Ética para servidores públicos del Gobierno del Estado de México y sus organismos auxiliares. Junto con otras legislaciones aplicables, estas definen los estándares para el comportamiento esperado de parte de los servidores públicos, así como las sanciones por su incumplimiento (véase el Cuadro 3.1). Este marco regulatorio de ética pública concuerda con el SNAC y las directrices del Gobierno Federal.

Cuadro 3.1. Normatividad clave relativa a la ética pública en el Estado de México

Disposición legal	Descripción
Constitución Política del Estado de México y sus Municipios, promulgada el 17 de noviembre de 1917	Artículo 83: Establece los principios rectores de los servidores públicos y de la Fiscalía General de Justicia del Estado de México: legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honestidad y respeto a los derechos humanos. Artículo 130: Establece el marco para la investigación y sanción de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos. Artículo 130 bis: Crea los arreglos institucionales del Sistema Estatal Anticorrupción y el Sistema Municipal Anticorrupción.
Ley General de Responsabilidades Administrativas, promulgada el 18 de julio de 2016	Artículo 7: Establece los principios rectores del servicio público. Artículo 16: Establece, como obligación de los servidores públicos, el observar el código de ética emitido por las secretarías u órganos internos de control, conforme a los lineamientos que emita el Sistema Nacional Anticorrupción.
Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, promulgada el 18 de julio de 2016	Artículo 5: Establece los principios rectores del servicio público. Artículo 7: Define a los miembros del Sistema Nacional Anticorrupción, incluyendo a los Sistemas Estatales Anticorrupción. Artículo 36: Estipula las bases y directrices que las entidades federativas deberán seguir para desarrollar las leyes para la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas Estatales Anticorrupción.
Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, promulgada el 17 de septiembre de 1981	Artículo 38 bis: Establece las responsabilidades de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México (SECOGEM), que incluyen: Recibir y registrar las declaraciones de situación patrimonial, las declaraciones de intereses y la presentación de la constancia de declaraciones fiscales, y determinar los posibles conflictos de interés de los servidores públicos del Estado de México y sus municipios. Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas.
Código Penal del Estado de México, promulgado el 17 de marzo de 2000	Artículos 328 a 353: Establecen penas por delitos de corrupción, asociados con las siguientes conductas: incumplimiento, ejercicio inadecuado y abandono de funciones públicas, abuso de autoridad, uso ilegal de facultades, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencias, soborno, malversación, enriquecimiento ilícito y delitos cometidos por servidores públicos del sistema de procuración y administración de justicia.
Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, promulgada el 30 de mayo de 2017	El Artículo 5 establece los principios rectores del servicio público.

Disposición legal	Descripción
Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, promulgada el 30 de mayo de 2017	<p>Artículo 7: Presenta los principios que deben regir la conducta y acciones de los servidores públicos; establece, asimismo, las directrices para la efectiva aplicación de los principios.</p> <p>Artículo 17: Estipula que es deber de los servidores públicos observar y seguir el Código de Ética.</p> <p>Artículos 33 a 46: Describen los plazos y procedimientos para la presentación de las declaraciones de conflicto de intereses, así como las declaraciones de situación patrimonial y fiscales.</p> <p>Artículos 50 a 67: Establecen los actos u omisiones que pueden provocar que los servidores públicos incurran en faltas no graves y graves.</p> <p>Artículos 68 a 78: Señalan los actos u omisiones que pueden hacer que los particulares incurran en faltas tales como soborno, utilización de información falsa, uso indebido de recursos públicos, contratación indebida de ex servidores públicos.</p> <p>Artículos 79 a 84: Presentan las sanciones aplicables por transgresiones de las reglas de integridad, tales como las enumeradas con anterioridad. Sin embargo, no incluyen reglas relativas al empleo previo y posterior.</p>
Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno del Estado de México y sus organismos auxiliares, promulgado el 2 de abril de 2019	<p>Presenta los principios y valores que deben regir la conducta de los servidores públicos. Asimismo, establece la obligación de que cada dependencia y organismo auxiliar desarrolle, en el ámbito de sus funciones, las reglas de integridad para cada proceso de la organización. Adicionalmente, estipula que la divulgación del Código de Ética es responsabilidad de la SECOGEM y las dependencias y organismos auxiliares, en tanto que el monitoreo de su cumplimiento es obligación de la SECOGEM y los Órganos Internos de Control.</p> <p>Además, establece que las dependencias y organismos auxiliares deben emitir sus propios Códigos de Conducta, en observancia del Código de Ética.</p>
Código de Ética del Poder Judicial del Estado de México, promulgado el 22 de mayo de 2019	<p>Establece los principios, valores, compromisos y reglas de integridad que deben regir la conducta de los servidores públicos del poder judicial. Asimismo, estipula que la difusión del Código de Ética y la capacitación sobre temas éticos son responsabilidades del Comité de Ética.</p>

Fuente: OECD, basado en la información proporcionada por el Estado de México.

La *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública* anima a los países a garantizar que sus estándares de integridad sean aplicables “a los organismos legislativos, ejecutivos, administrativos y judiciales”, así como “a sus funcionarios, nombrados o elegidos, remunerados o no, temporales o permanentes a nivel de la administración central y subnacional”. En la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (artículo 130), se define al servidor público como toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en alguno de los poderes del Estado, en órganos autónomos, en los ayuntamientos de los municipios y en los organismos auxiliares, así como en empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a estas y en los fideicomisos públicos. Esta definición es válida para la aplicación de la LRAEMM. Como tal, los principios rectores del servicio público se aplican a todos los empleados públicos de acuerdo con la *Recomendación* de la OCDE.

Por su parte, el Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno del Estado de México y sus organismos auxiliares (el Código de Ética), promulgado en el mes de abril de 2019, será aplicable a todas las personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión, al interior de alguna de las dependencias u organismos auxiliares de la Administración Pública Estatal (artículo 2). A nivel municipal, la información proporcionada a la OCDE indica que actualmente solo 10 de 125 municipios reportan que han desarrollado un Código de Ética. Las regulaciones en el Estado de México ordenan a todas las instituciones públicas, incluidos los municipios, elaborar sus propios Códigos de Ética. Considerando que un porcentaje significativo de los servidores públicos trabajan en los municipios y que muchos servicios públicos vulnerables a la corrupción se brindan en este orden de gobierno, el Estado de México debería considerar darle un énfasis mayor a la promoción y apoyo de la ética pública en los municipios. La visibilidad, frecuencia y cercanía de las interacciones entre los servidores públicos y los ciudadanos, así como las empresas en este nivel, generan oportunidades para fortalecer la rendición de cuentas local y combatir la erosión en la confianza pública (véase la subsección “Sentar las bases de la integridad pública en el orden municipal” en este Capítulo 3).

Fuera del poder ejecutivo, el Código de Ética del Poder Judicial del Estado de México es aplicable a toda persona que desempeñe una labor, encargo o comisión en cualquiera de las unidades administrativas o jurisdiccionales del Poder Judicial del Estado de México (artículo 2). Por su parte, el poder legislativo se encuentra actualmente en proceso de desarrollar su propio Código de Ética.

El Estado de México podría llevar a cabo un esfuerzo para identificar los valores centrales del servicio público para esclarecerlos y desarrollar su apropiación por parte de los servidores públicos en los órdenes estatal y municipal

El Código de Ética del Poder Ejecutivo contiene quince principios y ocho valores del servicio público, que son en su mayoría consistentes con aquellos definidos en otras regulaciones aplicables, tanto a nivel federal como estatal (véase el Cuadro 3.2). Estos 23 valores y principios también son similares a aquellos que enfatizan la mayoría de los países miembros de la OCDE.

Cuadro 3.2. Valores y principios éticos consagrados en el marco de la integridad del Estado de México

Disposición legal	Principios
Ley General de Responsabilidades Administrativas	Artículo 7: Disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia.
Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción	Artículo 5: Legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, equidad, transparencia, economía, integridad y competencia por mérito.
Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios	Artículo 5: Legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, equidad, transparencia, economía, integridad, competencia por mérito y rendición de cuentas.
Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios	Artículo 7: Disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia.
Código de Ética	Artículo 6: Legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, economía, disciplina, profesionalismo, objetividad, transparencia, rendición de cuentas, competencia por mérito, eficacia, integridad, equidad. Valores: Interés público, respeto, respeto a los derechos humanos, igualdad y no discriminación, equidad de género, entorno cultural y ecológico, cooperación, liderazgo.

Fuente: OECD, basado en la información proporcionada por el Estado de México.

Sin embargo, aun cuando estén alineados con la legislación federal y estatal, algunos de los 23 principios y valores contenidos en el actual Código de Ética parecen repetitivos y pueden generar confusión entre los servidores públicos. La investigación conductual sugiere que un conjunto de valores o principios clave debe tener, idealmente, no más de siete elementos para facilitar así su memorización (OCDE, 2018^[4]; Miller, 1955^[5]). Además, los valores se enfocan en el nivel informal y en los aspectos sociales que moldean el comportamiento humano y, como tales, deben complementar los marcos regulatorios existentes, los cuales proporcionan el contexto formal. Así, en vez de seguir un enfoque encaminado a la exhaustividad y el rigor conceptual y legal, los valores en un código de ética deben ser sobre todo de relevancia práctica, y fáciles de recordar para los servidores públicos. Impulsados por esta consideración, países como Australia y Colombia, y más recientemente Brasil, han revisado su enfoque hacia los códigos de ética y han reducido significativamente el número de valores (véase el Recuadro 3.1). Del mismo modo, el Código de la Función Pública del Reino Unido establece solo cuatro valores de la función pública y el “Kodex VII” de Dinamarca define siete deberes centrales para orientar a los funcionarios públicos.

Recuadro 3.1. Revisión de códigos de ética: Las experiencias de Australia y Colombia

Revisión de los valores del Servicio Público Australiano (APS)

En el pasado, la Comisión Australiana de la Función Pública utilizó una declaración de valores expresada como una lista de 15 reglas. En el año 2010, el Grupo Consultivo sobre la Reforma de la Administración del Gobierno Australiano emitió su informe, en que reconoció la relevancia de contar con un marco de valores sólido y un liderazgo basado en valores para impulsar el desempeño. El informe recomendó revisar, así como hacer más estrictos y más memorables, los valores del APS. Los nuevos valores ahora forman la palabra en inglés “*I CARE*” (me importa):

- Imparcial
- Comprometido con el servicio
- Rendición de cuentas
- Respetuoso
- Ético

El nuevo Código de Integridad de Colombia

En 2016, el Departamento Administrativo de la Función Pública comenzó un proceso para definir un Código General de Integridad. Por medio de un ejercicio participativo que involucró a más de 25 000 servidores públicos a través de distintos mecanismos, se seleccionaron cinco valores fundamentales:

- Honestidad
- Respeto
- Compromiso
- Diligencia
- Justicia

Además, cada dependencia pública tiene la posibilidad de integrar hasta dos valores o principios adicionales para responder a las circunstancias específicas organizacionales, regionales y/o sectoriales.

Fuentes: Comisión Australiana de la Función Pública (2011), “Values, performance and conduct” [*Valores, desempeño y conducta*], www.apsc.gov.au/about-the-apsc/parliamentary/state-of-the-service/state-of-the-service-2010/chapter-3-values,-performance-and-conduct; Comisión Australiana de la Función Pública (2012), “APS Values” [*Valores del APS*], www.apsc.gov.au/aps-employment-policy-and-advice/aps-values-and-code-of-conduct/aps-values; Departamento Administrativo de la Función Pública, Colombia.

Por tanto, el Estado de México podría comenzar un proceso dirigido a identificar cuáles son los cinco a siete valores centrales que los servidores públicos consideran más relevantes, con cuáles se identifican y a cuáles aspiran. Para lograrlo, el Estado de México podría iniciar un proceso para simplificar los valores contenidos en el actual Código de Ética y, como resultado, mejorar su claridad y relevancia práctica, al mismo tiempo que se mantiene la congruencia con las disposiciones legales existentes, como se hizo en el estado de Nuevo León (véase el Recuadro 3.2). Por ejemplo, los cinco a siete valores seleccionados podrían integrarse en un manual práctico o caja de herramientas para complementar, no sustituir, el Código de Ética formal, de manera que el marco general estatal siga siendo congruente con el nacional. Dicha revisión, que es similar a la experiencia colombiana o la más reciente de Brasil, sería la oportunidad de buscar una fuerte participación e involucramiento por parte de los servidores públicos. Consultarles e involucrarlos en el proceso de elaboración a través de discusiones o encuestas puede ayudar a la construcción de un consenso sobre valores compartidos, así como aumentar su sentido de propiedad y

cumplimiento del código. Para llegar al orden municipal, el Estado de México podría considerar la participación de los municipios en la revisión del Código de Ética y enfocarse en un solo conjunto de valores para los gobiernos estatal y municipal. Además, al igual que en Colombia (véase el Recuadro 3.1), las dependencias públicas y los municipios podrían ser invitados a agregar uno o dos valores específicos en una etapa posterior, si así lo consideran necesario. Estos valores adicionales podrían discutirse en un proceso interno y participativo.

Recuadro 3.2. El proceso participativo para adoptar el Código de Ética de Nuevo León

El Código de Ética fue adoptado en agosto de 2016, gracias a la participación de diversos actores, en un procedimiento distinto del realizado a nivel federal y en otras entidades federativas de México. Se crearon grupos de enlace en las dependencias centrales y entidades paraestatales de la administración pública, los cuales se reunieron cada dos semanas durante un año. El trabajo estuvo a cargo de la Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública del Estado de Nuevo León para abordar diversos aspectos de la cultura organizacional. Dicho código se elaboró para sustituir al anterior del año 2005, así como al Código de Conducta de 2014.

Cada grupo de enlace desarrolló siete estándares éticos, y se discutieron escenarios hipotéticos para comprender mejor su contenido y alcance. Para redactar el Código de Ética, los funcionarios públicos recibieron apoyo de un especialista en ética del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), quien encabezó el proceso de elaboración. La meta era tener un código preciso y sucinto, fácil de comunicar y comprender, y un comportamiento inspirador basado en valores compartidos comunes.

El Código declara que su objetivo principal es defender los valores de legalidad, honestidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de los deberes y atribuciones de los servidores públicos. Estos deben cumplir con el sistema jurídico de Nuevo León, el cual regula el servicio público, así como con los siete estándares éticos y reglas de integridad. Cada estándar ético describe, de forma no exclusiva, tres modos de comportamiento esperados que deben cumplir los funcionarios públicos para no contravenir los estándares éticos. Los siete estándares éticos son: no a la corrupción; servicio; respeto y empatía; austeridad y sostenibilidad; innovación y eficiencia; inclusión; resolución justa y expedita; y transparencia. Se aplica a todos los individuos que trabajan y reciben un pago con recursos públicos, mientras se encuentren involucrados en actividades de servicio público.

Fuente: (OCDE, 2018^[6]); Sitio de Internet del Gobierno del Estado de Nuevo León, <http://codigodeetica.nl.gob.mx/>.

Los Códigos de Conducta y Reglas de Integridad deben enfatizar la gestión de los conflictos de interés y mantenerse como documentos vivos para asegurar su relevancia y apropiación

Del mismo modo que distintas organizaciones enfrentan diversos contextos y llevan a cabo diferentes tipos de trabajo, típicamente enfrentan también una variedad de dilemas éticos y situaciones específicas de conflictos de interés. Particularmente, la experiencia de la OCDE sobre la gestión de conflictos de interés muestra que los funcionarios públicos deben contar con ejemplos de la vida real y conversaciones sobre la forma específica en que se pueden manejar las situaciones de conflicto. Los códigos de conducta organizacionales brindan la oportunidad de incluir ejemplos relevantes y concretos de las tareas cotidianas de la organización con las que los empleados puedan identificarse fácilmente (OCDE, 2009^[7]).

De forma similar que en el ámbito federal, el Código de Ética del Estado de México requiere que todas las secretarías y organismos auxiliares emitan sus códigos de conducta, que incluyen Reglas de

Integridad aún más detalladas y establecen las conductas que se esperan de los servidores públicos. Desarrollar e implementar los códigos de conducta puede brindar también un excelente punto de entrada para comenzar el trabajo sobre integridad pública en el orden municipal (véase la subsección “Sentar las bases de la integridad pública en el orden municipal” en este Capítulo 3).

El mandato de los Comités de Ética establece el desarrollo de una propuesta de estos Códigos de Conducta organizacionales y, junto con el Código de Ética, dirigir su implementación. Para garantizar la consistencia con el Código de Ética del Estado de México y entre los distintos Códigos de Conducta y Reglas de Integridad dentro de las secretarías del estado, la SECOGEM emitió directrices para apoyar a los Comités de Ética en sus labores.

Hay cuatro mejoras clave que podrían contribuir a fortalecer aún más los estándares contenidos en los Códigos de Conducta y las Reglas de Integridad. Primero, la SECOGEM debe asegurar que se ponga mayor énfasis en la gestión del conflicto de interés, el cual se encuentra en el centro de la defensa del interés público por sobre los intereses privados. El Código de Ética y los Códigos de Conducta, acordes con la LRAEM, definen brevemente lo que constituye un conflicto de interés potencial, aparente y real. Sin embargo, no especifican de manera concreta de qué forma se espera que reaccionen los servidores públicos al enfrentarse a una situación potencial de conflicto de interés más allá de exigir que llenen el formato de declaración de interés al ocupar un nuevo cargo y cada vez que consideren que pueda surgir un posible conflicto de interés. Aunque sea necesario desarrollar las competencias éticas específicas para identificar y gestionar estas situaciones mediante la capacitación, la práctica y mayor orientación (véase la sección “Asegurar que los estándares se traduzcan en un cambio práctico de conducta” en este Capítulo 3), los Códigos de Conducta y las Reglas de Integridad deben darle mayor prominencia a este tema en el contexto de la organización respectiva. Esto podría también contribuir a aclararle a los servidores públicos que hallarse en una situación de conflicto de interés no es en sí misma corrupción y que aprender a identificar y manejar dichas situaciones redundaría a su favor. Esto también podría lograrse con el apoyo de manuales prácticos o cajas de herramientas, como el emitido en el orden federal por la SFP.

Segundo, en respuesta a la movilidad cada vez mayor entre los sectores público y privado (“puerta giratoria”), los países miembros de la OCDE han establecido reglas y procedimientos específicos para la gestión de conflictos de interés relativos al antes y después de ocupar un cargo público. Las reglas y procedimientos animan a los funcionarios e instituciones públicas a identificar y manejar de forma adecuada las posibles situaciones de conflicto de interés al cambiar de puesto e incluyen prohibiciones después de concluir el encargo, así como periodos de distanciamiento (*cooling-off periods*). En muchos casos, los países introducen en el sistema flexibilidad previa y posterior al encargo público imponiendo distintas restricciones en las dependencias y puestos del sector público, dependiendo del nivel de riesgo de los conflictos de interés potenciales. En general, los funcionarios políticos y públicos de alto nivel disfrutaban de oportunidades de empleo posteriores a su encargo público, muy atractivas debido al poder que ejercen, la información y la experiencia que poseen, así como los fondos públicos que asignan. Además, sus elevados niveles de exposición les hacen más vulnerables al escrutinio público y de los medios en caso de abusar de sus restricciones de empleo previas y posteriores al cargo público que ocupan. Por ejemplo, en Alemania, la Ley del Servicio Público señala periodos de distanciamiento obligatorio después de ocupar un cargo público o de haber llegado a la edad de jubilación. Para los miembros del gobierno y de los secretarios de estado parlamentarios, el gobierno federal podría prohibir, ya sea de forma total o parcial, aceptar un empleo (remunerado o no) durante los 18 meses posteriores a haber dejado el encargo, en caso haber alguna inquietud respecto a que el nuevo empleo pueda interferir con intereses públicos. La decisión de establecer una prohibición se toma a la luz de una recomendación por parte de un órgano consultivo integrado por tres miembros (véase el Recuadro 3.3).

Recuadro 3.3. Ejemplos de periodos de distanciamiento en los países miembros de la OCDE

Existe una variación sustancial entre y dentro de los países que utilizan periodos de distanciamiento de acuerdo con el puesto, en lo que se refiere a los límites de tiempo adoptados. Por ejemplo:

- En Australia, el Artículo 7 del Código de Conducta de Cabildeo establece un periodo de distanciamiento de 18 meses para ministros y secretarios parlamentarios, y de 12 meses para el personal del ministerio. Durante estos plazos, se prohíbe la participación en actividades de cabildeo de cualquier materia en la que hayan laborado durante los últimos 18 meses de empleo para los primeros, y en los últimos 12 meses en el caso de los segundos.
- En Canadá, la Ley de Cabildeo prohíbe que “quienes tenían designado un cargo público” lleven a cabo la mayoría de las actividades de cabildeo por un periodo de cinco años.
- En Italia, las disposiciones jurídicas específicas a nivel nacional (d.lgs.165/2001, art.53, c.16-ter, modificado por la Ley Anticorrupción no. 190/2012) evitan que los funcionarios públicos que hayan ostentado puestos directivos y de negociación en los tres años anteriores puedan realizar tareas relacionadas en una entidad del sector privado.
- En Reino Unido, el Código Ministerial no permite a los ministros cabildear con el gobierno dos años posteriores a la separación de su encargo. Además, los ministros del Reino Unido y altos funcionarios de la corona deben obtener permiso del Comité Consultivo de Nombramientos de Negocios antes de ocupar un cargo nuevo remunerado o no dentro de los dos años posteriores a desocupar un encargo ministerial o de servicio a la corona.
- En Estados Unidos, los funcionarios de contratación pública tienen la prohibición de aceptar contraprestaciones de contratistas durante un año posterior a su empleo gubernamental, en caso de haber desempeñado funciones de toma de decisiones respecto a un contrato asignado a ese contratista. También se les requiere dar a conocer cualquier contacto relativo a algún empleo no federal por parte de un licitante en una adquisición activa, ya sea que rechacen dichas ofertas laborales o bien se inhabiliten para seguir participando en la adquisición.

Al considerar la duración de los periodos de distanciamiento, los factores clave a considerar incluyen determinar si la extensión de dichos periodos es justa, proporcional y razonable considerando la gravedad de la posible falta. Es también necesario adaptar la duración de las restricciones dependiendo del tipo de área problemática y el nivel jerárquico. Por ejemplo, una prohibición para realizar cabildeo podría ser adecuada para un periodo específico, pero las restricciones de uso de información privilegiada deben ser de por vida, o hasta que dicha información sensible se vuelva pública.

Fuente: (OCDE, 2020^[81]).

El Estado de México exige a los funcionarios públicos no utilizar información confidencial o privilegiada y prohíbe a los particulares contratar ex servidores públicos que posean información privilegiada hasta por el periodo de un año después de dejar el sector público. Sin embargo, los estándares no requieren periodos de distanciamiento después de dejar el sector público cuando se trate de asuntos relacionados con el cabildeo, o la participación en relaciones oficiales, o la interacción con ex subordinados o colegas en el sector público. Por tanto, el Estado de México podría considerar el establecimiento de un estándar de distanciamiento más amplio para evitar posibles situaciones de conflictos de interés, no necesariamente asociadas con la contratación de ex servidores públicos. Que un periodo de distanciamiento sea aplicable y cuál deba ser su duración podría depender del nivel del servidor público e, idealmente, de una evaluación de riesgo del puesto, en línea con las buenas prácticas en los países de la OCDE. Dada la escasez de expertos para ciertas tareas, podría ser necesario incluir la posibilidad de

acortar el periodo de distanciamiento a cambio de requisitos que aumenten la transparencia y la rendición de cuentas de la persona. Por ejemplo, en España, los servidores públicos de alto nivel deben informar sobre sus planes de empleo futuro y solicitar la aprobación de un órgano consultivo (Transparency International, 2015^[9]). Además, se requiere la aprobación de actividades privadas posteriores a un empleo público por parte de la Oficina de Conflictos de Intereses para un periodo de distanciamiento de dos años. En el Estado de México, la SECOGEM podría tomar las decisiones. Por supuesto, las sanciones relativas a la infracción de estos requisitos a la “puerta giratoria” deben garantizar la credibilidad de las reglas.

Tercero, los regalos son un tema sensible que puede generar situaciones de conflicto de interés. Sin importar su valor, pueden influir de manera indebida en el desempeño de los servidores públicos afectando su objetividad e imparcialidad. Conforme a la LRAEMM, está prohibido recibir regalos de una persona o una organización (artículo 7). El artículo 6 del Código de Ética, asimismo, enfatiza que los servidores públicos no pueden pedir ni aceptar regalos de ningún tipo. Sin embargo, el acuerdo reciente que establece las disposiciones para recibir, registrar y disponer de objetos recibidos detalla procedimientos claros sobre la forma en que los servidores públicos deben reportar los obsequios. Los códigos de conducta podrían abundar más sobre este acuerdo y enfatizar que si un servidor público recibe un regalo es mejor notificarlo que no hacerlo, ya que se expone al riesgo de malentendidos o incluso de extorsión. Sin duda, los regalos en ocasiones son dados de forma estratégica sin solicitar *quid pro quo* con el objeto de capturar a un servidor público –cuando eventualmente se solicita el *quid pro quo*, el servidor público ya está demasiado comprometido como para rechazar la petición, o bien está inconscientemente predispuesto a favor de quien le dio el obsequio– (OCDE, 2017^[10]; OCDE, 2018^[4]). Adicionalmente, el Estado de México podría considerar la aplicación de lecciones a partir de perspectivas conductuales para hacer que los recordatorios sobre el reporte de regalos para registro sean más eficaces (véase el Recuadro 3.4).

Recuadro 3.4. Mejorar el cumplimiento con registros de regalos mediante recordatorios

La Secretaría de la Función Pública (SFP) de México, en colaboración con el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) aplicaron perspectivas conductuales a la política de registro de regalos, con el fin de mejorar su cumplimiento. La SFP envió correos electrónicos con recordatorios a los funcionarios públicos que deben registrar los obsequios que reciben. De manera aleatoria, variaron el texto del mensaje. Se enviaron cinco tipos distintos de mensaje de recordatorio:

- Legal: Es su obligación legal registrar los regalos recibidos.
- Honestidad: Reconocemos su honestidad como funcionario público. Debe registrar sus obsequios. Demuestre su honestidad.
- Imparcialidad: Recibir regalos puede comprometer su imparcialidad. Cuando reciba un obsequio, regístrelo.
- Social: Sus colegas llevan a cabo más de 1 000 registros por año. ¡Siga su ejemplo!
- Sanción: Si usted recibe un obsequio y no nos informa, alguien más lo hará. No se haga acreedor a sanciones. Registre sus regalos.

El estudio observó posteriormente el número de obsequios registrados en el periodo navideño (temporada alta de regalos) y lo comparó desde años anteriores con un grupo de control que no recibió ningún mensaje. El estudio demostró que el hecho de recibir un correo electrónico como recordatorio aumentó el número de regalos registrados. Sin embargo, algunos mensajes fueron más eficaces que otros: recordar a los servidores públicos sobre sus obligaciones legales y apelar a su imparcialidad y honestidad animó a más personas a registrar sus obsequios que hacer referencia a sanciones o a registros hechos por sus colegas.

Este ejemplo muestra que: (i) los pequeños empujones para motivar la conducta pueden aumentar el cumplimiento de una política existente, y (ii) apelar a los valores y a la integridad cambia el comportamiento de forma más efectiva que amenazar con sanciones. De hecho, sancionar a un empleado por aceptar un pequeño obsequio como una caja de chocolates, en vez de confiar que el obsequio no influirá en él de forma indebida, podría generar resentimiento. Si el empleado siente que no se confía en él, podría comenzar a aceptar pequeños regalos en secreto, sabiendo que dichas políticas son difíciles de monitorear, y por tanto desarrollar tolerancia al incumplimiento con la política de obsequios.

Fuente: (OCDE, 2018^[4]; Fellner, Sausgruber and Traxler, 2013^[11]), Santiago Steta (SFP), presentación en la reunión de los Altos Funcionarios Públicos de Integridad (SPIO) en París el 26 de noviembre de 2017.

Finalmente, las directrices actuales para elaborar los códigos de conducta podrían fomentar de manera explícita que deban ser siempre documentos dinámicos actualizados con regularidad, alineados con los riesgos emergentes, y discutirse entre los empleados de la organización, dirigidos por los Comités de Ética. Por ejemplo, se puede animar al personal a proponer cambios de forma continua a través de un buzón de sugerencias. Dichas propuestas ascendentes podrían considerarse regularmente y actuar al respecto. Consultar e involucrar a los servidores públicos en la elaboración y actualización del código de conducta mediante discusiones en grupos de enfoque, encuestas o entrevistas puede promover el consenso sobre el comportamiento esperado, aumentar los sentimientos de pertenencia y el cumplimiento del código, garantizar que el lenguaje sea comprensible y que los comportamientos incluidos sean relevantes para los empleados de la organización. Además, la SECOGEM podría animar a los actores externos, tales como los usuarios de servicios públicos y proveedores privados de bienes y servicios, a adoptar un papel activo en el proceso de elaboración y actualización de los Códigos de Conducta y las Reglas de Integridad. Primero, esto puede asegurar que tanto los usuarios como los proveedores conozcan la conducta que se espera de los funcionarios públicos y puedan pedirles cuentas sobre tal conducta. En segundo lugar, permite tomar en cuenta las percepciones y experiencias de los externos cuando están en contacto con servidores públicos en el desarrollo de los códigos.

Asegurar que los estándares se traduzcan en un cambio práctico de conducta

Establecer los estándares correctos y asegurar su relevancia para los funcionarios públicos es el primer paso hacia la construcción de una cultura de integridad. El reto es la implementación eficaz de estos estándares y lograr el cambio deseado en la práctica y el comportamiento. Los ingredientes clave para construir una cultura de integridad en el Estado de México son: concientizar y lograr la participación de todos los funcionarios públicos, ofrecer orientación, capacitación y asesoría, así como dirigir con el ejemplo.

Desarrollar material de orientación para ayudar a los funcionarios públicos a identificar y gestionar los conflictos de interés

Las *Directrices de la OCDE para la Gestión de Conflictos de Interés*, de 2003, buscan contribuir con los países en la promoción de una cultura de servicio público para que los conflictos de interés se identifiquen y resuelvan o gestionen con base en la transparencia y la oportunidad, sin inhibir indebidamente la eficacia y eficiencia de los organismos públicos involucrados. La eficacia en la gestión del conflicto de interés radica en la comprensión de los funcionarios públicos sobre el concepto de intereses en conflicto, su capacidad para identificar tal situación cuando se encuentren en ella y su conocimiento sobre cómo y dónde reportarlas. Asimismo, necesitan confiar en el sistema y saber que reportar una situación de conflicto de interés no les ocasionará daño alguno.

No obstante, es frecuente que los empleados no puedan identificar que se encuentran en una situación de intereses en conflicto, o que se les ha colocado deliberadamente en una posición de conflicto de interés mediante obsequios, invitaciones o gratificaciones aparentemente insignificantes. Además, la práctica internacional y la evidencia experimental muestran que ellos podrían estar conscientes de los factores que pueden influir en sus decisiones, pero con frecuencia sobreestiman su capacidad de seguir siendo objetivos (OCDE, 2018^[4]). Por ejemplo, como se mencionó anteriormente, los funcionarios públicos podrían recibir obsequios o invitaciones por parte de un proveedor, pero piensan que podrán seguir siendo capaces de tomar una decisión neutral y objetiva. Pero los seres humanos están programados para corresponder a los favores, incluso de manera inconsciente.

Incluso cuando una situación de conflicto de interés se haya identificado correctamente, los funcionarios públicos deben tener una idea clara sobre cómo proceder a denunciarla y gestionar adecuadamente la situación. Si bien el superior jerárquico es y debe ser el primero a contactar, puede ser bueno informar a los empleados que tienen la alternativa de encontrar orientación previa con un asesor ético de confianza, como podrían ser las unidades de integridad propuestas y descritas en el Capítulo 1.

Además de la falta de conocimiento respecto a la forma de reportar procedimientos, pueden existir aspectos psicológicos que impidan reportar la situación. Sin duda, el concepto de un conflicto de interés puede ser difícil de comprender. Los *Estudios de Integridad* de la OCDE, así como las entrevistas realizadas en el Estado de México, hallaron que los empleados frecuentemente malinterpretan una situación de conflicto de interés como sinónimo del delito de “tráfico de influencias”. Del mismo modo, afirmar que alguien tiene un conflicto de interés frecuentemente se entiende como una crítica moral, y no como la descripción de un conjunto de circunstancias. Para obtener eficacia de las políticas sobre conflicto de interés, es fundamental ayudar a que los funcionarios públicos entiendan que estar en una situación de conflicto de interés es un juicio sobre la situación y no sobre su integridad moral.

Por tanto, además de enfatizar la necesidad de la gestión de conflictos de interés en el Código de Ética y en los Códigos de Conducta y Reglas de Integridad, la Unidad de Prevención de la Corrupción de la SECOGEM podría considerar el desarrollo de material con orientación adicional enfocado a la aclaración de conceptos y sus implicaciones prácticas. Dichos materiales o directrices no deben tratar de abarcar todas las situaciones posibles en que pueda surgir un conflicto de interés y no deben hacer demasiado hincapié en las sanciones a las infracciones. En vez de ello, deben dar a los funcionarios públicos descripciones claras y realistas de aquellas condiciones que pueden generar una situación de conflicto de interés, así como los procedimientos para ayudar a la identificación y declaración de los intereses privados que producirían un conflicto de interés potencial. En línea con lo mencionado anteriormente, la SECOGEM está trabajando actualmente en la elaboración de un Manual de Ética Pública. Como referencia, Argentina ha implementado un simulador en línea, donde los funcionarios públicos pueden recibir orientación para evaluar si se encuentran en una situación de conflicto de interés (véase el Recuadro 3.5).

Recuadro 3.5. El simulador de conflicto de interés en línea de Argentina

La Oficina Anticorrupción ha desarrollado un simulador de conflicto de interés para ofrecer asesoría y orientación en situaciones específicas de conflicto de interés.

Al seleccionar las respuestas a determinadas preguntas, los funcionarios públicos son guiados a través de un proceso en línea donde pueden evaluar si se encuentran en una situación real o potencial de conflicto de interés. El simulador está disponible para los servidores públicos actuales o futuros, y ex funcionarios. Si se detecta un conflicto de interés potencial, el simulador informa al funcionario sobre la norma aplicable de la Ley de Ética Pública y le indica buscar mayor asesoría por parte de la Oficina Anticorrupción.

El simulador es una herramienta útil que permite a los funcionarios aclarar cualquier duda acerca de alguna situación.

Fuente: (OCDE, 2019^[12]), http://simulador.anticorruptcion.gob.ar/simulador.php?ciclo_id=1.

Finalmente, la mayoría de los países miembros de la OCDE buscan identificar aquellas áreas que se encuentran en mayor riesgo de corrupción y tratan de dar asesoría particular para evitar, gestionar y resolver situaciones de conflicto de interés. De ese modo, la unidad de integridad fortalecida podría tener un papel clave al brindar asesoría a los funcionarios públicos para gestionar el conflicto de interés. Además, podrían combinar la información obtenida mediante evaluaciones de riesgo de integridad ya contestadas y recurrir a convocar y motivar a los funcionarios públicos para que compartan ejemplos de situaciones de conflicto de interés, por ejemplo, durante las discusiones de grupo de enfoque o sesiones de capacitación preparadas por los Comités de Ética. Al hacerlo, una organización podría desarrollar una imagen muy clara y concreta sobre las áreas, procesos y puestos “en riesgo”, que son particularmente propensos a situaciones potenciales de conflicto de interés, y preparar orientación específica, así como implementar medidas para abordarlas, reduciendo al mismo tiempo el estigma frecuentemente asociado con las situaciones de conflicto de interés. La Unidad de Prevención de la Corrupción podría apoyar a los Comités de Ética a llevar a cabo esta orientación sobre la gestión de conflicto de interés adecuada a las particularidades de la organización correspondiente.

Apoyar a los funcionarios públicos para reconocer y procesar los dilemas éticos

Reconocer un conflicto de interés puede ser desafiante. Además, los dilemas éticos verdaderos no tienen una “solución” simple que lleve al comportamiento correcto; requieren tiempo para reflexionar sobre el dilema, documentar la ruta emprendida para decidir y la posibilidad de buscar orientación externa (Lewis and Gilman, 2005^[13]). Por ejemplo, en Australia el modelo REFLECT brinda a los funcionarios públicos una serie de pasos y reflexiones generales y secuenciadas sobre cómo proceder (véase el Recuadro 3.6).

Recuadro 3.6. Orientación a los funcionarios públicos al enfrentar dilemas éticos en Australia

El Gobierno Australiano desarrolló e implementó estrategias para fortalecer la ética y la rendición de cuentas en la Función Pública Australiana (APS), tales como el Código de Conducta de los Cabilderos, y el registro de “terceros”, el Código de Asesores Ministeriales y la labor sobre gestión de denuncias y la libertad de información.

Para ayudar a los funcionarios públicos en el proceso de toma de decisiones al enfrentar dilemas éticos, la Comisión Australiana de la Función Pública desarrolló un modelo basado en el acrónimo en inglés *REFLECT* (Reflejar):

1. **RE**conocer una cuestión o problema potencial
2. **F** – Encontrar información relevante
3. **L** – Permanecer en el “cruce de caminos” (discutirlo a detalle)
4. **E**valuar las opciones
5. **C** – Tomar una decisión
6. **T**omarse el tiempo para reflexionar

Fuente: Oficina del Comisionado de Protección del Mérito de Australia (2009), “Ethical Decision Making” [*Toma de decisiones ética*], <http://www.apsc.gov.au/publications-and-media/current-publications/ethical-decision-making>.

Una vez más, los Comités de Ética, especialmente si se transforman en Unidades de Integridad, como se recomienda en el Capítulo 1, podrían jugar un papel clave en brindar a los funcionarios públicos un lugar seguro. Dichos espacios protegidos son esenciales para apoyar a los empleados y ofrecerles una oportunidad para buscar asesoría al confrontar dilemas éticos, o en caso de dudas sobre el Código de Ética o el Código de Conducta y las Reglas de Integridad de sus organizaciones. Para cumplir con esta función, al menos un funcionario público debe recibir capacitación como asesor ético. La existencia de este recurso debe informarse con claridad al personal, e idealmente debe ser constante a lo largo del tiempo, de forma que el asesor ético pueda generar confianza dentro de la organización.

Optimizar iniciativas para informar, concientizar y capacitar a los funcionarios públicos sobre el Código de Ética, los Códigos de Conducta y las Reglas de Integridad

Crear conciencia, aumentar el conocimiento y las habilidades, así como cultivar el compromiso, son elementos esenciales de la integridad pública. Concientizar sobre los estándares, prácticas y desafíos de integridad ayuda a los funcionarios públicos a reconocer riesgos de integridad cuando estos surjan. Informar sobre los estándares, tanto al interior de la organización como al exterior con los actores interesados, permite que los estándares sean dinámicos y parte de la cultura organizacional. De la misma forma, la capacitación y orientación bien diseñadas proveen a los funcionarios públicos con el conocimiento y las habilidades para manejar adecuadamente los asuntos de integridad y buscar asesoría de expertos cuando sea necesario.

La Unidad de Prevención de la Corrupción reconoce que la información, concientización y fortalecimiento de capacidades contribuyen a promover el compromiso entre los servidores públicos y motivar el comportamiento adecuado para desempeñar sus funciones en beneficio del interés público. En 2019, la SECOGEM firmó un acuerdo con la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México para llevar a cabo siete conferencias magistrales sobre asuntos relativos a la ética en la administración pública, cultura de la legalidad, reglas de integridad, prevención del conflicto de interés y prevención de la corrupción, entre otros. Además, la Unidad de Prevención de la Corrupción brinda asesoría constante y ofrece capacitación sobre el combate a la corrupción, integridad y temas éticos a los servidores públicos que así lo soliciten. Actualmente, la Unidad brinda también capacitación y orientación especializada a los

miembros de los Comités de Ética en las secretarías y organismos auxiliares del estado. Más recientemente, la SECOGEM comenzó a publicar en sus redes sociales, cada miércoles, una explicación de uno de los valores del servicio público. Si bien el Estado de México lleva a cabo actualmente las actividades antes mencionadas para promover la ética pública y la integridad, podrían implementarse más medidas para construir una cultura de integridad sólida.

Primero, con respecto a la comunicación y a la concientización, la SECOGEM podría apoyarse de la red de Comités de Ética propuesta, incluyendo a los de los gobiernos municipales, para acercarse a todas las instituciones públicas del estado, de forma que puedan ayudar a promover campañas de integridad y circular información dentro de cada dependencia. Además, el Estado de México podría complementar los esfuerzos actuales al diseñar campañas y asesorías más enfocadas. Por ejemplo, se pueden proporcionar casos concretos sobre el significado de un valor en particular para animar a los funcionarios públicos a reflexionar sobre este e interiorizarlo. Una asesoría bien formulada en forma de preguntas y respuestas que aborde un tema en específico también resulta útil (véase el Recuadro 3.7).

Recuadro 3.7. Catálogos de preguntas y respuestas relacionadas con obsequios, hospitalidad y otros beneficios en Alemania

Un ejemplo de una herramienta tecnológicamente básica pero útil es la publicación “Respuestas a preguntas frecuentes acerca de aceptar obsequios, hospitalidad y otros beneficios”, elaborada por el Ministerio Federal del Interior en Alemania. Este catálogo de preguntas y respuestas no fue redactado exclusivamente por una dependencia de control, sino por un grupo de directores generales de cumplimiento en empresas grandes y medianas, ministerios federales y asociaciones. Como resultado, refleja no solamente una interpretación vertical impuesta sobre las reglas, sino también un entendimiento conjunto entre los sectores público y privado. La publicación contiene:

- Información básica: ¿Los empleados de la administración federal tienen permitido aceptar obsequios? ¿A qué se refieren los obsequios, hospitalidad y otros beneficios?
- Manejar los regalos: ¿Siempre se requiere aprobación para aceptar un regalo, incluso artículos promocionales? ¿Qué debo hacer si no estoy seguro si es legal dar o aceptar un obsequio?
- Regalos en especie: ¿Puedo regalar un libro o una revista profesional relacionada con el área de experiencia del empleado?
- Invitaciones, hospitalidad: ¿Es posible invitar a los empleados una comida buffet o un bocadillo durante o después de un evento especializado? ¿Es posible invitar a los cónyuges o parejas a eventos?
- Pago de viáticos: ¿Es posible que un tercero pague los viáticos de un empleado? ¿Qué debe hacer un empleado federal si un socio de negocios le ofrece un viaje en taxi o en un auto rentado?
- Viaje de delegación: ¿Qué debe tenerse en cuenta en las visitas de delegación o de fábrica? ¿Qué debe considerarse al solicitar el reembolso de viáticos para una visita de delegación o de fábrica?
- Uso privado de descuentos: ¿Cuándo puede aprobarse el uso privado de descuentos? ¿Cuándo está prohibido el uso privado de descuentos?

En total, son 52 preguntas respondidas de una forma concisa y fácilmente accesible. Un índice de términos clave con hipervínculos actualizados facilita la búsqueda.

Fuente: Ministerio Federal del Interior de Alemania, “Private Sector/Federal Administration Anti-Corruption Initiative – Answers to frequently asked questions about accepting gifts, hospitality, or other benefits” [*Iniciativa Anticorrupción del Sector Privado y la Administración Federal – Respuestas a preguntas frecuentes sobre aceptar obsequios, hospitalidad y otros beneficios*], www.jaunde.diplo.de/contentblob/3809240/Daten/2296502/FragenkatalogKorruption.pdf.

Segundo, el Estado de México podría diversificar las capacitaciones específicas sobre integridad y ética para servidores públicos, enfatizando las implicaciones prácticas, más allá del mero cumplimiento legal. Para asegurar un cambio real en el comportamiento, la capacitación ética debe promover que los servidores públicos se conviertan en aliados para crear una cultura de integridad en el gobierno. Los estudios han demostrado que la capacitación sobre ética no debe considerarse un ejercicio de una sola vez, sino que necesita repetirse ya que las personas olvidan lo aprendido, las circunstancias pueden cambiar, las responsabilidades pueden aumentar o cambiar y la normatividad puede ser reformada, o bien, pueden promulgarse nuevas normas. Por estos motivos, los regímenes éticos más rigurosos se embarcaron en una estrategia que enfatiza la exposición a una capacitación constante de los funcionarios públicos (Gilman, 2005^[14]). Canadá, por ejemplo, incluso ha instituido sesiones de capacitación continua de sus funcionarios públicos desde el momento en que son contratados hasta que dejan su puesto de trabajo, y las sesiones están disponibles en línea. Sin duda, junto con el Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México, la SECOGEM podría desarrollar un curso de integridad básica en línea, obligatorio para todos los empleados, incluyendo los de libre nombramiento (“confianza”). Los cursos en línea son una forma eficiente de alcanzar a una gran cantidad de funcionarios públicos a costos relativamente bajos y brindarles los fundamentos de las políticas de integridad. El Estado de México podría seguir el ejemplo de la República Eslovaca (véase el Recuadro 3.8).

Recuadro 3.8. El Programa de Aprendizaje en Línea Anticorrupción de la República Eslovaca

La Agencia Nacional contra el Delito de la Dirección General de Policía del Ministerio del Interior de la República Eslovaca creó un Programa de Aprendizaje en Línea Anticorrupción, con el apoyo de la División de Integridad en el Sector Público de la Dirección de Gobernanza Pública de la OCDE. El programa fue diseñado con base en:

- La Declaración del Programa de Gobierno de la República Eslovaca para los años 2016-2020.
- Documentos nacionales anticorrupción.
- Estándares internacionales anticorrupción, particularmente la *Convención de la OCDE para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales* y la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública*, así como otros instrumentos, manuales y recomendaciones de la OCDE.

El programa busca fortalecer la cultura de integridad y prevenir la corrupción en la República Eslovaca, y se divide en tres módulos que abarcan:

- Integridad pública.
- Eliminación del potencial de corrupción.
- Concientización sobre el cohecho en transacciones comerciales internacionales.

Cada módulo brinda información práctica y un cuestionario corto para evaluar la comprensión de los distintos elementos que se cubren en los módulos. El Programa de Aprendizaje en Línea Anticorrupción y sus tres módulos, así como los cuestionarios y respuestas relacionados con ello, apoyan el crecimiento profesional, la concientización y educación en el gobierno, empresas, sociedad civil y el público en general en un formato interactivo y accesible. Se encuentra disponible en los idiomas eslovaco e inglés.

Fuente: http://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-publications/Slovakia%20e-learning%20brochure_EN.pdf.

Por otra parte, el Estado de México podría complementar un curso en línea con cursos de desarrollo de habilidades más profundos y específicos enfocados a tres grupos:

- funcionarios públicos que trabajen en áreas de riesgo, por ejemplo, responsables de contrataciones, auditores, funcionarios públicos que atiendan directamente servicios orientados al usuario, tales como el otorgamiento de licencias o permisos
- funcionarios públicos con responsabilidad de dirigir personal para reforzar su función como modelos de comportamiento ético (consulte la sección siguiente para obtener más detalles)
- funcionarios públicos que trabajen en los Comités de Ética o la unidad de integridad reformada, como se recomienda en el Capítulo 1, para asegurar que estas unidades cuenten con las capacidades para abordar correctamente las cuestiones que se pongan a su consideración.

Estas capacitaciones específicas a profundidad podrían desarrollar habilidades para abordar dilemas éticos y situaciones de conflicto de interés. Podrían ser desarrolladas por las unidades de integridad reformadas con apoyo de la Unidad de Prevención de la Corrupción y el Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México para asegurar que las capacitaciones respondan a las necesidades de la organización correspondiente. El Estado de México debe asegurar que estas capacitaciones sean obligatorias para los funcionarios públicos apropiados y exigir que el entrenamiento se repita de manera periódica (por ejemplo, cada dos años). Además, un funcionario público que se cambie a otro organismo público deberá seguir con la capacitación en el nuevo organismo. Una vez más, estas capacitaciones deben ser también obligatorias para todos los funcionarios públicos, incluyendo a aquellos de libre nombramiento (“confianza”). Por supuesto, deben ser dinámicas e interactivas, como en el ejemplo de la Región de Flandes (véase la Recuadro 3.9).

Recuadro 3.9. Capacitación en dilemas en el gobierno flamenco (Bélgica)

En la capacitación en dilemas ofrecida por la Agencia para Funcionarios de Gobierno, se ejemplificaron a los servidores públicos situaciones prácticas en las que enfrentan una difícil decisión ética. El facilitador fomenta la discusión entre los participantes sobre la forma en que se puede resolver la situación para explorar las distintas opciones. De esa forma, el debate, y no la solución, es lo más importante. En el transcurso del debate, los participantes aprenderán a identificar distintos valores potencialmente en conflicto.

En la mayor parte de las capacitaciones, el facilitador utiliza un sistema de tarjetas. Él o ella explican las reglas y los participantes reciben cuatro “tarjetas de opción” impresas con los números 1, 2, 3 y 4. Se coloca una pila de “tarjetas de dilema” sobre la mesa, que describen situaciones y proponen cuatro opciones para solucionarlas. En cada ronda, uno de los participantes lee el dilema y las opciones. Cada participante indica su elección sosteniendo la “tarjeta de opción” con el número correspondiente y explica por qué la escogió. Después de esto, los participantes discuten las elecciones. El facilitador se mantiene neutral, fomenta el debate y sugiere opciones alternativas para abordar el dilema (por ejemplo: secuencia de eventos, límites de comportamiento inaceptable).

Un ejemplo de una situación de dilema es el siguiente:

Soy un analista de políticas públicas. El ministro necesita un informe dentro de la próxima hora. He estado trabajando en este asunto durante las dos semanas pasadas y ya debería haber terminado. Sin embargo, la información no está completa. Sigo esperando una contribución de otro departamento para verificar los datos. Mi superior me pide que envíe el informe urgentemente pues el jefe de gabinete le llamó. ¿Qué debo hacer?

- Envío el informe y no menciono la información faltante.
- Envío el informe, pero menciono que no deben tomarse decisiones basadas en ello.

- No envió el informe. Si alguien pregunta por él, culparé al otro departamento.
- No envió el informe. Doy un pretexto para explicar el retraso y prometo que lo enviaré mañana.

Otras situaciones de dilema podrían abarcar temas como conflictos de interés, ética, lealtad o liderazgo, por ejemplo.

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

Finalmente, el Estado de México podría implementar también iniciativas nuevas para informar sobre las reglas de integridad en organismos públicos. El uso regular de pequeños recordatorios sobre el comportamiento adecuado podría permitir la interiorización de las normas sociales y la construcción de una idea colectiva sobre el tipo de comportamiento que es socialmente indeseable. Además, el uso de claves contextuales podría aumentar la concientización sobre los riesgos en situaciones en que pueden presentarse engaños (Mazar and Ariely, 2006^[15]). Sin embargo, el efecto de un recordatorio moral puede reducirse si una persona es expuesta a ello de manera frecuente, y en algún punto, el mensaje podría ya pasar inadvertido. No obstante, cuando los encargados de la elaboración de políticas colocan dichos mensajes cerca de las decisiones con riesgos de integridad –que frecuentemente no las toma la misma persona– pueden representar una diferencia significativa. La Unidad de Prevención de la Corrupción, junto con los Comités de Ética, podría, por tanto, revisar los procesos y procedimientos para la posible inserción de recordatorios morales oportunos. Por ejemplo, siempre que un funcionario público entre en funciones, cambie de puesto o comience un nuevo proyecto, podría requerírsele que firme la Carta Compromiso ya existente.

Desarrollar conciencia y habilidades de liderazgo ético con los administradores públicos

El ejemplo y liderazgo ético constante de los administradores es una de las principales fuentes de promoción y difusión de estándares de conducta. No pueden subestimarse las funciones de los líderes en la promoción y gestión activa de la integridad en sus organizaciones. La teoría de aprendizaje social sugiere que las personas aprenden unas de otras, a través de la observación, la imitación y el servir de ejemplo, y que la participación de los administradores en acciones poco éticas es el factor que influye más en el comportamiento antiético (Hanna, Crittenden and Crittenden, 2013^[16]). Incluso los códigos de conducta, procesos y estructuras de integridad mejor diseñados se quedan cortos si los funcionarios públicos no se ven animados por administradores y líderes visiblemente comprometidos.

Para ser un líder ético, se requieren dos aspectos interrelacionados:

- El líder necesita ser percibido por los empleados como una *persona moral* que comprende sus propios valores y los usa para tomar las decisiones correctas cuando se enfrenta a un dilema ético.
- Los líderes necesitan ser percibidos como *administradores morales* que toman decisiones éticas abiertas y visibles, otorgan recompensas o imponen sanciones a otros con base en criterios éticos, hablan abiertamente sobre ética y dan a los empleados oportunidades para tomar sus propias decisiones éticas y les animan a buscar asesoría.

Las entrevistas realizadas en el Estado de México ilustran el compromiso al más alto nivel, entre otros, expresado en la apertura para realizar un Estudio de Integridad y comenzar un proceso enfocado a la mejora de los estándares y prácticas de integridad. No obstante, las entrevistas indicaron también que podrían reforzarse las habilidades de liderazgo y gestión ética en los niveles directivos intermedios.

Primero, la integridad podría ser parte de las habilidades requeridas en el proceso de contratación de administradores públicos y en sus evaluaciones de desempeño. En Canadá, el Perfil de Competencias Clave de Liderazgo define los comportamientos que se esperan de los líderes en el servicio público al construir un servicio público profesional, ético y apartidista. La competencia para “mantener la integridad y la gestión” destaca el papel de los líderes en la creación de un entorno laboral que busque y valore el asesoramiento, además de ejemplificar y animar la conducta ética. El Perfil de Competencia se toma en cuenta para la selección, aprendizaje, desempeño y gestión del talento de ejecutivos y altos directivos. El Estado de México podría inspirar sus políticas de liderazgo en esta experiencia canadiense y adaptar la idea a la normatividad y procedimientos actuales para contratar administradores (véase el Recuadro 3.10).

Recuadro 3.10. Liderazgo ético como una de las Competencias Clave de Liderazgo en el Servicio Canadiense

Una de las competencias clave de liderazgo con que se evalúa a los ejecutivos y líderes de alto nivel en Canadá es “Mantener la integridad y el respeto”. Esto significa que los líderes son ejemplo de prácticas éticas, profesionalismo e integridad. Construyen una cultura organizacional abierta en la que los empleados tienen la confianza de pedir consejo, expresar opiniones diversas y respetar el compañerismo. A continuación, se describen algunos ejemplos del comportamiento eficaz para mantener la integridad y el respeto en distintos niveles:

Viceministro

- Valora y brinda asesoría auténtica y basada en evidencias en beneficio de los canadienses.
- Se mantiene a sí mismo y a la organización conforme a los más altos estándares éticos y profesionales.
- Es ejemplo e infunde compromiso con el servicio enfocado al ciudadano y el interés público.
- Construye y promueve una organización bilingüe, incluyente y saludable, respetuosa de la diversidad de las personas y sus habilidades, y libre de acoso y discriminación.
- Ejemplifica la toma de decisiones imparcial y apartidista.
- Lleva a cabo una autorreflexión y actúa de acuerdo con su discernimiento.

Viceministro Adjunto

- Valora y brinda asesoría auténtica y basada en evidencias en beneficio de los canadienses.
- Se mantiene a sí mismo y a la organización conforme a los más altos estándares éticos y profesionales.
- Es ejemplo e infunde compromiso con el servicio enfocado al ciudadano y el interés público.
- Construye y promueve una organización bilingüe, incluyente y saludable, respetuosa de la diversidad de las personas y sus habilidades, y libre de acoso y discriminación.
- Ejemplifica la toma de decisiones imparcial y apartidista.
- Lleva a cabo una autorreflexión y actúa de acuerdo con su discernimiento.

Director General

- Valora y brinda asesoría auténtica y basada en evidencias en beneficio de los canadienses.
- Se mantiene a sí mismo y a la organización conforme a los más altos estándares éticos y profesionales.
- Es ejemplo del compromiso con el servicio enfocado al ciudadano y el interés público.
- Genera oportunidades para fomentar el bilingüismo y la diversidad.

- Fomenta estrategias para promover una organización incluyente y saludable, respetuosa de la diversidad de las personas y sus habilidades, y libre de acoso y discriminación.
- Ejemplifica la toma de decisiones imparcial y apartidista.
- Lleva a cabo una autorreflexión y actúa de acuerdo con su discernimiento.

Director

- Valora y brinda asesoría auténtica y basada en evidencias en beneficio de los canadienses.
- Se mantiene a sí mismo y a la organización conforme a los más altos estándares éticos y profesionales.
- Es ejemplo del compromiso con el servicio enfocado al ciudadano y el interés público.
- Genera oportunidades para fomentar el bilingüismo y la diversidad.
- Implementa prácticas para promover una organización incluyente y saludable, respetuosa de la diversidad de las personas y sus habilidades, y libre de acoso y discriminación.
- Ejemplifica la toma de decisiones imparcial y apartidista.
- Lleva a cabo una autorreflexión y actúa de acuerdo con su discernimiento.

Gerente

- Valora y brinda asesoría auténtica y basada en evidencias en beneficio de los canadienses.
- Se mantiene a sí mismo y a la organización conforme a los más altos estándares éticos y profesionales.
- Es ejemplo del compromiso con el servicio enfocado al ciudadano y el interés público.
- Apoya el uso de los dos idiomas oficiales en el lugar de trabajo.
- Implementa prácticas para promover una organización incluyente y saludable, libre de acoso y discriminación.
- Promueve y respeta la diversidad de las personas y sus habilidades.
- Reconoce y responde a los asuntos relacionados con el bienestar en el lugar de trabajo.
- Ejecuta decisiones de forma imparcial, transparente y apartidista.
- Lleva a cabo una autorreflexión y actúa de acuerdo con su discernimiento.

Supervisor

- Valora y brinda asesoría auténtica y basada en evidencias en beneficio de los canadienses.
- Se mantiene a sí mismo y a la organización conforme a los más altos estándares éticos y profesionales.
- Es ejemplo del compromiso con el servicio enfocado al ciudadano y el interés público.
- Apoya el uso de los dos idiomas oficiales en el lugar de trabajo.
- Implementa prácticas para promover una organización incluyente y saludable, libre de acoso y discriminación.
- Promueve y respeta la diversidad de las personas y sus habilidades.
- Reconoce y responde a los asuntos relacionados con el bienestar en el lugar de trabajo.
- Ejecuta decisiones de forma imparcial, transparente y apartidista.
- Lleva a cabo una autorreflexión y actúa de acuerdo con su discernimiento.

Fuente: Gobierno de Canadá, Perfil de Competencias Clave de Liderazgo y ejemplos de comportamientos eficaces e ineficaces, disponible en <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/professional-development/key-leadership-competency-profile/examples-effective-ineffective-behaviours.html>.

Segundo, los administradores públicos con responsabilidad de gestión de personal deben recibir una formación que genere conciencia sobre su responsabilidad al gestionar conflictos de interés y de brindar asesoría en caso de que sus subordinados se enfrenten a dudas o dilemas éticos. Estas capacitaciones deben corresponder a su nivel de responsabilidades. Sin duda, el superior jerárquico directo debe ser la primera instancia a la que acuden los funcionarios públicos en caso de tener dudas, asimismo, juega el papel más importante en la promoción de una cultura de discusión abierta e integridad. Por ejemplo, no hay mejor incentivo para que los funcionarios públicos declaren una situación de conflicto de interés que haber visto a su superior jerárquico manejar una situación así de forma transparente. Por ello, las capacitaciones podrían preparar a los administradores para convertirse en un modelo a seguir, para informar a su personal que los errores son humanos y que pueden conversar libremente con ellos, así como a conocer las regulaciones de integridad aplicables y los factores de riesgo en sus áreas de trabajo.

Finalmente, las evaluaciones de desempeño periódicas pueden ser útiles para crear un espacio en que los administradores y su personal puedan discutir los asuntos de integridad en un ambiente de confianza para compartir dudas relativas a posibles situaciones de conflicto de interés o dilemas éticos. Las evaluaciones de desempeño pueden utilizarse también para transmitir las expectativas relacionadas con los valores y comportamientos que deben estar presentes al desempeñar las actividades diarias. Durante estas reuniones, también podría ser útil conversar sobre asuntos generales relativos a la división del trabajo, trabajo en equipo, etcétera. Si se toma en serio y no como un ejercicio de “marcar casillas”, dicha conversación regular podría promover que la integridad sea una de las prioridades del desempeño profesional y puede brindar la oportunidad de ir más allá de la evaluación de objetivos pasados y metas futuras para los empleados (OCDE, 2017^[17]). En el Estado de México, las instituciones públicas llevan a cabo evaluaciones del desempeño de los servidores públicos cada seis meses. A los servidores públicos se les informa de su desempeño al final de la evaluación, antes de firmarla. La Unidad de Prevención de la Corrupción, junto con la Unidad de Administración de Recursos Humanos, podrían diseñar un procedimiento que dedique una sección a la integridad, por ejemplo, recordando los principios y valores de la función pública, invitando a los empleados a hablar sobre ética y preparar un plan de desarrollo de capacidades que incluya a todos los funcionarios públicos, incluyendo aquellos de libre nombramiento, sobre las políticas de integridad tales como la gestión de los conflictos de interés o dilemas éticos de los empleados.

Sentar las bases de la integridad pública en el orden municipal

Si bien la integridad es un tema de preocupación en todos los ámbitos de gobierno, las oportunidades para ciertos tipos de corrupción pueden ser más marcadas en los órdenes subnacionales. Las responsabilidades de los gobiernos subnacionales de brindar una gran cantidad de servicios públicos (por ejemplo: seguridad, manejo de residuos, servicios generales, otorgamiento de licencias y permisos) aumentan la frecuencia y franqueza de las interacciones entre autoridades gubernamentales y los ciudadanos y empresas, lo cual crea oportunidades para probar la integridad de los gobiernos subnacionales (OCDE, 2017^[18]). Por ejemplo, en México 8 de los 10 trámites que se perciben como los más corruptos implican competencias distribuidas en los distintos órdenes de gobierno o se encuentran bajo la responsabilidad directa de los municipios (véase el Cuadro 3.3).

Cuadro 3.3. Trámites administrativos percibidos como los más corruptos y nivel de competencia administrativa correspondiente en México

Trámite 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	Estatál
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 ENCIG 2014. Adaptado de http://imco.org.mx/indices/documentos/2015_IHE_Presentacion.pdf.

En el ámbito municipal en el Estado de México, un desafío importante es adoptar un enfoque realista que considere las realidades locales, capacidades y también las oportunidades. Además, este orden de gobierno requiere una distinción mucho más clara que para los órganos estatales sobre las medidas que pertenecen al nivel político, esto es, los presidentes municipales electos y el personal de la administración municipal. Para la administración pública, el involucramiento de los municipios en la selección de unos pocos valores para desarrollar herramientas prácticas, como se mencionó anteriormente, podría crear un buen punto de entrada para promover una discusión sobre los valores y principios que deben regir a las administraciones locales. Sobre esta base, los municipios pueden estar apoyados por la Unidad de Prevención de la Corrupción al desarrollar sus propios Códigos Municipales de Conducta, que serían el instrumento para considerar los riesgos locales y los factores contextuales. Tal apoyo tendría una naturaleza de cooperación, para respetar la autonomía municipal. En Perú, el Instituto de Gobernanza de Basilea, con la contribución de la OCDE, creó una metodología para gobiernos regionales que enfatiza la participación de los funcionarios públicos durante el proceso de desarrollo e implementación de un código de conducta local, desde la evaluación del contexto de integridad de la entidad hasta la divulgación del propio código (Basel Institute on Governance, 2018^[19]). El Estado de México podría basarse en esta metodología, adaptándola a sus propias necesidades y contexto.

Además, al considerar a los presidentes municipales electos, las entrevistas realizadas en el Estado de México con representantes de los municipios y de la sociedad civil, sugieren que el desarrollo de habilidades básicas en la administración pública y un entendimiento sobre cómo funciona la administración pública serían esenciales para sentar las bases de las políticas de integridad. Como tal, el Estado de México podría considerar aplicar un programa similar de desarrollo de capacidades para funcionarios electos como el que tiene Colombia (véase el Recuadro 3.11).

Recuadro 3.11. Seminarios de inducción para gobernadores y alcaldes electos en Colombia

La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) de Colombia organiza y lleva a cabo seminarios de inducción a la administración pública para los gobernadores y alcaldes electos. Cada cuatro años, durante una semana, antes de su toma de posesión, todos los gobernadores y alcaldes del país se reúnen en Bogotá para recibir orientación sobre diversos temas de la administración pública. Uno de los principales propósitos de estos seminarios es promover la articulación de los planes de gobierno de las administraciones locales entrantes con el Gobierno Nacional y el Plan Nacional de Desarrollo. La asistencia a estos seminarios es obligatoria y es uno de los requisitos para ocupar el cargo (artículo 31 de la Ley 489 de 1998).

Representantes de diversas instituciones gubernamentales participan también en este espacio para impartir capacitación directamente sobre temas como planeación estratégica, compras eficientes, administración financiera, cooperación internacional, entre otros. Además de estas pláticas generales, los gobernadores y alcaldes participan en talleres específicos para sus regiones y municipios.

Estos seminarios son parte de la estrategia llamada Elijo saber: Candidatos formados, gobiernos exitosos, encabezada por la ESAP, el Departamento Nacional de Planeación y el Departamento Administrativo de la Función Pública, con el apoyo de diversas entidades incluyendo la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones y el Consejo Nacional Electoral. Dentro del marco de esta estrategia, los candidatos a alcalde y gobernador reciben capacitación virtual y presencial en temas relacionados con el régimen político electoral, la gestión del desarrollo territorial y la administración pública local.

Adicionalmente, como parte de las actividades promovidas por el gobierno nacional para apoyar la gestión del desarrollo territorial, el Departamento Administrativo de Función Pública (DAFP) desarrolló un Espacio Virtual de Asesoría (EVA). Con ayuda del EVA, los funcionarios públicos, incluyendo gobernadores y alcaldes, pueden solicitar información y recibir orientación sobre las distintas políticas promovidas por la entidad, incluyendo empleo público, participación ciudadana y transparencia, y estructura organizacional, entre otras.

Mejorar el desempeño de los gobiernos locales sigue siendo un reto. De acuerdo con datos de la Procuraduría General, 550 alcaldes y 21 gobernadores fueron sancionados durante los dos años pasados. Tan solo analizando la información de 2017, 86 alcaldes fueron sancionados, 53 de ellos por cometer una falta grave y 26 una falta muy grave, de acuerdo con el Código Disciplinario Único (Procuraduría General de la Nación, s.f.), mientras que no hay datos sobre gobernadores sancionados durante 2017.

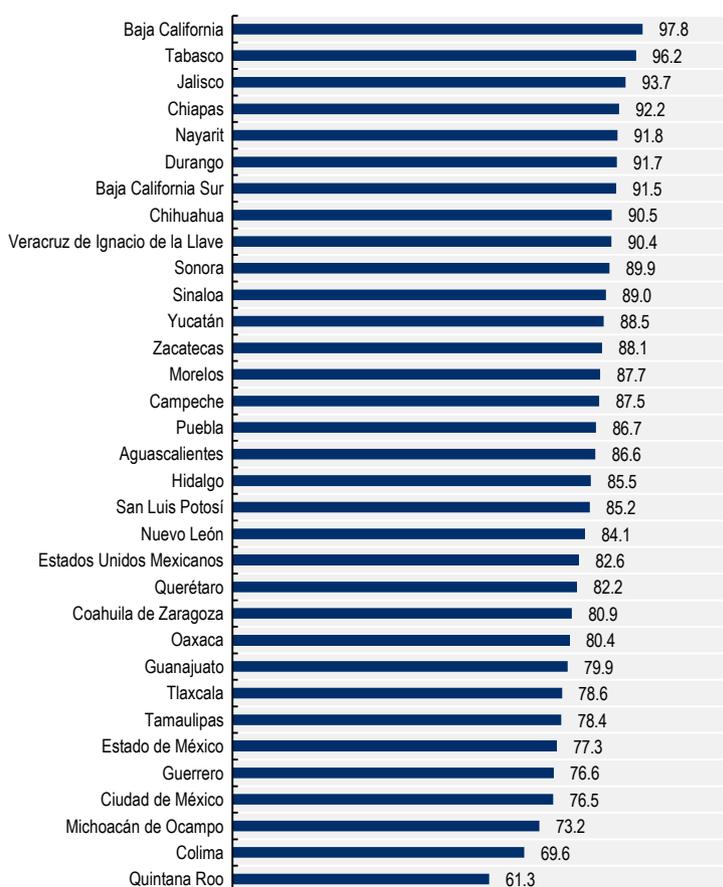
Fuentes: Departamento Administrativo de la Función Pública (2015), En Bogotá avanza capacitación a Gobernadores y Alcaldes electos de todo el país en el marco de la estrategia Elijo Saber, https://www.funcionpublica.gov.co/web/guest/noticias/-/asset_publisher/mQXU1au9B4LL/content/en-bogota-avanza-capacitacion-a-gobernadores-y-alcaldes-electos-de-todo-el-pais-en-el-marco-de-la-estrategia-elijo-saber?from=2017/04, consultado en septiembre de 2019; La FM (2019), Procuraduría ha sancionado a 1.200 funcionarios de elección popular en dos años, <https://www.lafm.com.co/judicial/procuraduria-ha-sancionado-1200-funcionarios-de-eleccion-popular-en-dos-anos>, consultado en septiembre de 2019; Procuraduría General de la Nación (s.f.), Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas Inhabilidad – SIRI, <http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/indicador-sanciones-disciplinarias.aspx>, consultado en septiembre de 2019; Federación Colombiana de Municipios (2015), A través de la estrategia Elijo saber se capacitará a ciudadanos de todo el país, <https://www.fcm.org.co/?p=2984>, consultado en septiembre de 2019.

Fortalecer el marco para fomentar la denuncia de actos de corrupción y garantizar la protección a los denunciantes

La mayoría de los ciudadanos encuestados perciben que denunciar una conducta irregular es inútil y una pérdida de tiempo

De acuerdo con la última Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental del INEGI, en promedio 82.6% de los ciudadanos que son víctimas de actos de corrupción en México no los denuncian. En el caso del Estado de México, aunque la tasa de no denuncia está ligeramente por abajo del promedio nacional, sigue siendo considerablemente alta (77.3%) (véase la Gráfica 3.2).

Gráfica 3.2. Porcentaje de la población que sufrió un acto de corrupción en México y NO lo denunció, por estado

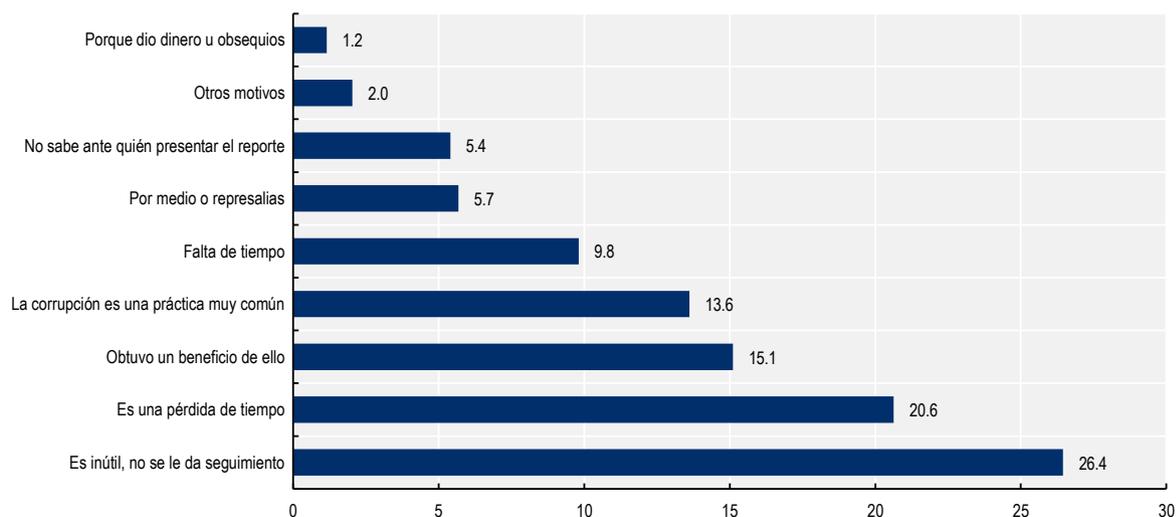


Nota: La población encuestada incluye ciudadanos de al menos 18 años de edad que viven en zonas urbanas de al menos cien mil habitantes. Fuente: INEGI (2017), Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2017/> (consultada en septiembre de 2019).

De acuerdo con otra pregunta de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017, es posible identificar algunas de las razones por las que las víctimas de actos de corrupción en México no hicieron la denuncia correspondiente a las autoridades. De las personas que no denunciaron, cerca de la mitad lo consideró una acción inútil o una pérdida de tiempo, mientras que 15% no lo hizo porque se benefició del acto, y 14% porque consideraron que la corrupción es una práctica común (véase la

Gráfica 3.3). Resulta interesante que solo 5.7% no denunció por miedo a represalias y solamente el 5.4% dijo que no sabía ante qué instancia había que hacer la denuncia. Sin embargo, dado el contexto de las actividades del crimen organizado, especialmente en algunos municipios, y de acuerdo con entrevistas realizadas en el Estado de México, no debe descartarse el “miedo” como motivación para no denunciar. Esto es especialmente cierto debido a que los resultados de las encuestas se aplican a pequeñas prácticas de corrupción, en las que los ciudadanos se vuelven víctimas de soborno, no a grandes esquemas de corrupción en que el crimen organizado podría estar involucrado directamente o usado como un mediador o un mecanismo de cumplimiento (Vannucci, 2002^[20]; Boehm and Lambsdorff, 2009^[21]).

Gráfica 3.3. Razones por las que las víctimas de actos de corrupción en México no lo denunciaron, porcentaje por motivo



Nota: La población encuestada incluye ciudadanos de al menos 18 años de edad que viven en zonas urbanas de al menos cien mil habitantes. Fuente: INEGI (2017), Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2017/> (consultada en septiembre de 2019).

Desafortunadamente, no existe evidencia de una encuesta similar por parte de los funcionarios públicos. Dicha evidencia, sin embargo, podría ser obtenida por el Estado de México en el contexto de una encuesta al personal como se recomienda a continuación. En este contexto de una cultura de baja denuncia y poca credibilidad en las instituciones públicas, es necesario que el Estado de México fortalezca sus medidas de protección a denunciantes, con el objeto de fomentar la integridad y evitar transgresiones (OCDE, 2009^[7]).

El Estado de México podría fortalecer la protección a los denunciantes al establecer salvaguardas específicas contra represalias después de denunciar una conducta irregular

El primer elemento esencial al crear una cultura organizacional abierta en los organismos públicos es establecer las condiciones adecuadas para que los funcionarios públicos discutan libremente sobre dilemas éticos, preocupaciones de integridad pública y errores. La protección de los denunciantes que reportan las faltas de conducta de los servidores públicos es un componente importante de cualquier sistema de integridad. Para promover la denuncia de comportamientos irregulares y actos de corrupción, es esencial construir un apoyo visible dentro de las organizaciones, así como un entorno seguro para los

denunciantes. Ofrecer directrices claras para presentar quejas y asegurar que los denunciantes estén protegidos contra cualquier tipo de represalias, tales como intimidación, violencia, acoso e incluso el despido, es un esfuerzo necesario para salvaguardar el interés público por sobre cualquier lealtad personal y promover una cultura de integridad pública.

En el Estado de México, los servidores públicos y cualquier ciudadano pueden utilizar distintos canales para informar de actos de corrupción y conductas irregulares. Los servidores públicos o cualquier individuo pueden reportar las faltas de conducta, incluso de forma anónima a través del Sistema de Atención Mexiquense, SAM, administrado por la SECOGEM. El SAM es una plataforma electrónica para la presentación de quejas, sugerencias o reconocimientos en relación con trámites, servicios o funcionarios públicos de las secretarías y organismos auxiliares del Poder Ejecutivo del Estado de México.

Además, los servidores públicos y los particulares pueden presentar cualquier queja fundamentada en caso de una violación al Código de Ética, así como a los Códigos de Conducta y Reglas de Integridad, a los Comités de Ética. El Comité tiene la obligación de recibir las denuncias y enviarlas a la autoridad responsable de la investigación. Los Comités de Ética de los organismos públicos del Estado de México pueden acceder al Sistema de Delaciones vinculado al SAM para registrar directamente las denuncias, sugerencias y reconocimientos recibidos. Durante 2021, la SECOGEM emitirá un protocolo que detalla los procedimientos que los Comités de Ética deben seguir para la recepción, registro y procesamiento de las denuncias, sugerencias y reconocimientos.

Este protocolo establece también que todos los miembros de los Comités de Ética deben firmar una cláusula de confidencialidad sobre el manejo de la información a la que tienen acceso, con el objeto de salvaguardar la confidencialidad y el anonimato de los denunciantes. También informa sobre la posibilidad de que cualquier denunciante se mantenga en el anonimato, considerando las disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios y la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de México y Municipios.

No obstante, tal como se enfatizó en el Capítulo 1, y del mismo modo que en otros países de la OCDE, el Estado de México debe considerar la reforma a la normatividad y enfatizar que los Comités de Ética pueden asesorar a los posibles denunciantes respecto a sus derechos y canales de denuncia, pero no deben recibir denuncias ellos mismos.

Aunado a lo anterior, aunque las denuncias pueden ser anónimas, el Estado de México no ofrece protecciones adicionales si la identidad del denunciante se revela eventualmente. En este sentido, el Estado de México podría considerar la modificación al marco legal para prohibir específicamente las represalias laborales, tales como el despido injustificado de los denunciantes tanto del sector público como del privado, y la revocación del contrato de un denunciante. Estas protecciones deben garantizarse, incluso si las denuncias no derivan en procesos penales, sino en una investigación administrativa. Es más probable que los denunciantes reporten hechos relevantes si saben que estarán protegidos, independientemente de las decisiones de la autoridad sobre la investigación y sanción a las personas a quienes se refieran dichas denuncias.

El Estado de México podría considerar el establecimiento de regulaciones amplias para la protección de servidores públicos y ciudadanos que denuncien actos de corrupción. Estos procedimientos deben guiar las acciones de los servidores públicos y los particulares que sean testigos de actos de corrupción indicando claramente a quién deben acudir de forma interna, a qué institución pueden acudir externamente, cuáles son los canales disponibles para su denuncia y las protecciones que la ley ofrece después de denunciar.

Al definir el alcance de la divulgación protegida, los países deben buscar el equilibrio al evitar hacer el alcance demasiado detallado o muy amplio (OCDE, 2016^[22]). Un enfoque detallado en exceso podría permitir muchas elecciones a discreción y convertirse en un impedimento para quienes no cuentan con conocimientos de las disposiciones jurídicas aplicables. Por otro lado, un alcance amplio podía ser muy

impreciso y desanimar a las personas para hablar de forma abierta dentro de la organización. Para ayudar a que el alcance de la aplicación de una ley de protección a denunciantes sea más comprensible, el Estado de México podría revisar su marco jurídico. Una óptica más equilibrada para delinear las divulgaciones protegidas podría brindar una definición que sea clara, amplia y también detallada, tal como lo establece la legislación del Reino Unido (véase el Recuadro 3.12).

Recuadro 3.12. La definición del Reino Unido sobre el alcance de la divulgación protegida

Divulgaciones que califican para la protección

(1) En esta parte, una “divulgación protegida” se refiere a toda divulgación de información que, en la creencia razonable del trabajador que efectúa la divulgación, tiende a mostrar uno o más de los siguientes puntos:

- (a) que se ha cometido, se está cometiendo o podría cometerse un delito,
- (b) que una persona ha incumplido, está incumpliendo o podría incumplir con alguna obligación legal a la que está sujeto,
- (c) que ha ocurrido, está ocurriendo o podría ocurrir un error judicial,
- (d) que la salud o la seguridad de una persona ha sido, está siendo o podría ser puesta en peligro,
- (e) que el medio ambiente ha sido, está siendo o podría ser dañado, o
- (f) que la información tendiente a demostrar un asunto que se ubique en cualquiera de los párrafos anteriores ha sido, está siendo o podría ser ocultada de forma deliberada.

(2) Para efectos del inciso (1), es irrelevante si la falta correspondiente ocurrió, ocurre o podría ocurrir en el Reino Unido o en otro lugar, y si la ley aplicable a dicha falta es la del Reino Unido o la de cualquier otro país o territorio.

(3) La divulgación de información no es una divulgación procedente si la persona que la realiza comete una falta al hacerlo.

(4) Una divulgación de información respecto a la cual podría alegarse el privilegio profesional legal (o, en Escocia, la confidencialidad entre el cliente y el asesor jurídico profesional) no es una divulgación procedente si es hecha por la persona a quien se ha revelado la información en el proceso de obtener asesoría jurídica.

(5) En esta parte “la falta correspondiente”, en relación con una divulgación procedente, se refiere al asunto que se adecue a los párrafos (a) a (f) del inciso (1).

Fuente: Reino Unido (1998), Ley de Divulgación de Información de Interés Público, artículo 1.

Finalmente, podrían emprenderse campañas de información mediante distintos canales para asegurar que los funcionarios públicos y las personas estén bien informados sobre la instancia a la que pueden contactar si deciden denunciar una conducta irregular y sobre las protecciones disponibles para ellos en caso de hacerlo. La disponibilidad de los canales no es suficiente para fomentar la denuncia. En vez de ello, el proceso debe estar acompañado de directrices y explicaciones claras de los procedimientos con el fin de asegurar que los denunciantes estén bien informados, minimizando los incentivos negativos para mantenerse en silencio.

Maximizar la utilidad de las declaraciones fiscal, de situación patrimonial y de intereses

Una verificación eficaz de la información registrada por los servidores públicos en sus declaraciones fiscal, de situación patrimonial y de intereses podría permitir una mejor detección de posibles situaciones de conflicto de interés y enriquecimiento ilícito

La Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios contiene disposiciones relativas a la divulgación de intereses financieros y no financieros. Si bien está relacionado, este requisito, dirigido a la divulgación estática por medio de un formato, no debe equipararse a la necesidad de gestionar de forma dinámica las situaciones de conflicto de interés, como se enfatiza anteriormente. En particular, el capítulo 3 de la Ley señala que todos los funcionarios públicos a nivel estatal y municipal deben enviar tres tipos de formatos de divulgación: declaraciones fiscal, de situación patrimonial y de intereses (véase el Cuadro 3.4). Las tres declaraciones deben enviarse de forma electrónica. Si un municipio no cuenta con las tecnologías necesarias para llenar los formatos electrónicos, se pueden utilizar formatos impresos; en dichos casos, los órganos internos de control son responsables de su digitalización en los sistemas correspondientes (sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal). Sin embargo, esta alternativa ya no fue necesaria en 2020.

Cuadro 3.4. Resumen de los requisitos de divulgación conforme a la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios

Formato de divulgación	Requisitos para todos los funcionarios públicos
Declaración de situación patrimonial	El artículo 34 de la Ley señala que los funcionarios públicos deben presentar la declaración: 1) al unirse al servicio público por primera vez o a su reingreso, si han transcurrido más de 60 días desde su separación del encargo (<i>declaración inicial</i>); 2) durante el mes de mayo de cada año para informar cualquier modificación (<i>declaración de modificación patrimonial</i>); y, 3) dentro de los 60 días siguientes a la conclusión del servicio público (<i>declaración de conclusión</i>).
Declaración de intereses	Las declaraciones de intereses deben presentarse en los mismos casos y condiciones que la declaración de situación patrimonial. Del mismo modo, debe presentarse en cualquier situación en la que los servidores públicos consideren que podrían enfrentar un posible conflicto de intereses.
Declaración fiscal	Los funcionarios públicos deben presentar su declaración fiscal de forma anual.

Fuente: OECD, basada en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios.

La experiencia internacional ha demostrado que saber que alguien verifica el contenido de las declaraciones puede animar a los servidores públicos a cumplir con los requisitos de divulgación y disuadir a los declarantes de abstenerse intencionalmente de declarar información o de hacer declaraciones falsas (Rossi, Pop and Berger, 2017^[23]). Sin embargo, verificar el contenido de todas las declaraciones presentadas puede ser demasiado costoso y consumir mucho tiempo. Es por esta razón que los países han optado por diversas estrategias y el uso de la tecnología para llevar a cabo verificaciones de las declaraciones de situación patrimonial y de intereses (véase el Cuadro 3.5).

Cuadro 3.5. Tipos de verificación de las declaraciones de situación patrimonial y de intereses

Tipo de revisión de verificación	Descripción
Verificación básica/preliminar	Garantiza que las declaraciones estén completas, o si hay errores obvios (por ejemplo: valores numéricos señalados, domicilios válidos, etcétera).
Verificación simple	Garantiza la coherencia lógica de la información proporcionada en los formatos de declaración (por ejemplo: comprobaciones aritméticas, verificaciones de años pasados o de modificaciones, y revisiones de que los activos se consideren como ingreso declarado). Las verificaciones simples pueden detectar conflictos de interés potenciales o reales y pueden derivar en auditorías.
Verificación de auditoría	Esta es la etapa más avanzada de verificación que no solo puede cotejar la información de declaraciones pasadas, sino compararlas también con fuentes "externas" de datos de instituciones financieras u otras instituciones públicas. Un auditor puede validar la existencia/valor de los activos; evaluar el estilo de vida y solicitar pruebas y testimonios de funcionarios públicos y de otras personas.

Fuente: (OCDE, 2017⁽¹⁷⁾).

En el Estado de México, conforme a la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, se promueve que la SECOGEM y los órganos internos de control lleven a cabo una verificación aleatoria de las declaraciones de situación patrimonial, las declaraciones de intereses y el acuse de presentación de las declaraciones fiscales. Si no existe una anomalía o inconsistencia obvia, la SECOGEM y los órganos internos de control emiten una certificación que será registrada en el sistema correspondiente. De otro modo, se procede a iniciar la investigación correspondiente.

Además, el artículo 37 de la Ley establece que la SECOGEM y los órganos internos de control pueden llevar a cabo investigaciones o auditorías para verificar la evolución de los activos declarados por los servidores públicos. En los casos en que la declaración de situación patrimonial refleje un aumento en los activos del servidor público que no pueda explicarse o justificarse por la remuneración que recibe, la SECOGEM y los órganos internos de control podrían solicitar aclaración sobre el origen de los recursos. Si no se justifica, tendrán que presentar un informe al Fiscal General correspondiente.

Para llevar a cabo estas funciones, la SECOGEM podría firmar acuerdos con distintas autoridades que cuenten con datos, información o documentos disponibles para verificar la información declarada por los servidores públicos, tales como el Servicio de Administración Tributaria (SAT) o la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV). De manera ideal, estas verificaciones serían automáticas, asegurándose de que las bases de datos sean compatibles y puedan comunicarse directamente entre sí.

Además, para permitir el control social, las declaraciones de situación patrimonial y de intereses deberían ponerse a disposición del público, idealmente en un formato de datos abierto y reutilizable. Se pueden hacer excepciones para los objetos que, de hacerse públicos, podrían afectar la vida privada o los datos personales protegidos por la normatividad federal y local. Estas acciones buscan promover la rendición de cuentas y la participación ciudadana en el proceso de supervisión de los servidores públicos, así como generar mayor confianza en el gobierno.

En el Estado de México, el cumplimiento del requisito de presentar las declaraciones es muy alto, alcanzando 99.6%, incluyendo a los municipios. En 2019, se recibieron 132 008 declaraciones y, en 2020, se alcanzaron 180 078. No obstante, a pesar de las verificaciones no se ha detectado ni un solo caso de enriquecimiento ilícito a través de estas declaraciones; algunas declaraciones (377 en 2019) no se presentaron en tiempo, pero no fue necesario aplicar sanciones.

El Estado de México debería considerar adoptar un enfoque basado en riesgos al definir el alcance de las personas que deben declarar

La divulgación actual de la situación patrimonial e intereses en el Estado de México, así como el requisito de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), es mucho más amplia que aquellas que se aplican usualmente en los países miembros de la OCDE, debido a que se aplica a todos los niveles y jerarquías de servidores públicos (OCDE, 2017^[17]).

Hay diversos factores problemáticos con una cobertura tan amplia, como la imposibilidad de gestionar adecuadamente y, sobre todo, como se menciona con anterioridad, de verificar de manera efectiva la información contenida en las declaraciones. De hecho, no se han descubierto casos de enriquecimiento ilícito por medio de declaraciones. Además, como se comentó anteriormente, gestionar el conflicto de interés requiere un enfoque más dinámico al concientizar, orientar y brindar asesoría a los funcionarios públicos. Quizá sea más importante considerar, sin embargo, que exigir a todos los funcionarios llenar una declaración puede tener un impacto negativo en la moral de los servidores públicos y en la meta de lograr una cultura de integridad. De forma similar a la situación a nivel federal y en otras entidades federativas en México, se pone énfasis en la desconfianza y esto puede afectar la posibilidad de reclutar o retener al mejor talento.

Por lo tanto, el Estado de México podría iniciar un diálogo con el gobierno federal y el Congreso para promover reformas a la LGRA, en línea con las buenas prácticas de la OCDE (véase el Recuadro 3.13) e identificar, con base en los criterios inspirados por las evaluaciones de riesgo, a los funcionarios públicos que deban presentar declaraciones de situación patrimonial e intereses:

- con base en la jerarquía dentro del ejecutivo (por ejemplo, todos los funcionarios a nivel de director y superiores)
- con base en su puesto (secretario, subsecretario, director, etcétera)
- con base en las atribuciones y funciones que ejercen (toma de decisiones administrativas, otorgamiento de contratos, adquisiciones públicas, inspección fiscal, etcétera)
- con base en el riesgo de corrupción de las actividades en las que están involucrados (declarantes basados en su papel y el riesgo de que puedan involucrarse en una actividad corrupta que implique licencias de construcción, contratos de infraestructura, aduanas, etcétera)
- con base en el hecho de que son clasificados como Persona Políticamente Expuesta (PPE), de acuerdo con el Grupo de Acción Financiera sobre Lavado de Dinero.

Recuadro 3.13. El sistema de divulgación financiera y de intereses en Francia

Desde 1988, los funcionarios públicos franceses están obligados a declarar sus activos para evitar el enriquecimiento ilícito. Hasta finales de 2013, la Comisión para la Transparencia Financiera en la Política era responsable de controlar las declaraciones. A consecuencia de varios escándalos, la Autoridad Superior para la Transparencia de la Vida Pública (*Haute autorité pour la transparence de la vie publique*, HATVP) fue creada con una autoridad jurídica más amplia para asegurar la auditoría eficaz de las declaraciones de situación patrimonial y de intereses.

La HATVP recibe y audita las declaraciones de situación patrimonial y de intereses de 14 mil políticos de alto rango y funcionarios públicos de nivel directivo:

- Miembros del gobierno, Parlamento y Parlamento Europeo.
- Funcionarios importantes elegidos a nivel local y sus principales asesores.
- Asesores del presidente, miembros del gobierno y presidentes de la Asamblea Nacional y el Senado.
- Miembros de autoridades administrativas independientes.
- Funcionarios públicos de alto rango nombrados por el Consejo de Ministros.
- Directores Generales de empresas estatales o propiedad parcialmente del Estado.

Las declaraciones de situación patrimonial deben presentarse en línea al ocupar un encargo, cuando ocurra un cambio sustancial en el patrimonio o al dejarlo. La información enviada en la declaración se refiere a bienes inmuebles, bienes muebles (por ejemplo: activos financieros, seguros de vida, cuentas bancarias, vehículos), y cualquier préstamo o deuda financiera existente. La HATVP verifica las declaraciones e investiga omisiones posibles o variaciones inexplicables en el patrimonio mientras se ocupa el puesto. Todas las declaraciones son controladas sistemáticamente para algunas poblaciones específicas, como los miembros del gobierno y los miembros del parlamento. Para servidores públicos que llevan a cabo otras funciones, se establece un plan con controles sistemáticos para funciones específicamente señaladas y controles aleatorios para otras. La HATVP tiene derecho a remitir casos al fiscal para su investigación por la vía penal. Además, supervisa el procedimiento de verificación fiscal para los miembros del gobierno.

Fuente: Basado en información proporcionada por la Autoridad Superior para la Transparencia de la Vida Pública.

Hacia políticas de integridad basadas en evidencia

La SECOGEM podría considerar ampliar el alcance de la aplicación de las encuestas a sus funcionarios a otras secretarías y organismos auxiliares del Estado

Diseñar, monitorear y evaluar las políticas de integridad requiere contar con información. Los datos administrativos, que son recabados por las unidades de gobierno para efectos administrativos, pueden proveer observaciones importantes, pero para comprender mejor los desafíos relacionados con la integridad y obtener información sobre cómo perciben y viven los ciudadanos, el sector privado y los funcionarios públicos los temas relativos a la integridad pública, los datos administrativos tienen que ser complementados con encuestas.

En México, el INEGI aplica distintas encuestas en hogares y el censo nacional, las cuales ofrecen información sobre los ámbitos nacional, regional, estatal y municipal acerca de temas sociales, políticos y

económicos, así como sobre la percepción de los ciudadanos en distintos asuntos. En el tema de *Gobierno*, es posible encontrar distintos indicadores relacionados con temas de transparencia y anticorrupción. Específicamente, la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, que se aplica cada dos años desde 2011, ofrece información sobre la relación entre los ciudadanos mexicanos y las autoridades públicas mediante trámites, pagos, servicios públicos y otros. Además de proporcionar información a nivel nacional, ofrece también estadísticas por región y por estado. Entre sus indicadores hay información relativa a experiencias de corrupción y denuncia ciudadana, lo cual puede resultar útil para que el Estado de México identifique posibles debilidades y acciones de mejora en la lucha contra la corrupción. Además, el INEGI, en su Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales, provee información sobre las sanciones a los servidores públicos de acuerdo con el tipo de comportamiento. Esta información también podría ser útil para fortalecer la lucha en contra de la corrupción.

Aparte de las encuestas ciudadanas, las aplicadas al personal también pueden generar evidencia para las políticas de integridad; apoyan en la evaluación de las capacidades y riesgos a la integridad de los funcionarios públicos y permiten identificar los valores y desafíos que afectan sus decisiones. Los encargados de la elaboración de políticas públicas están interesados en saber si estas encuentran eco en los funcionarios públicos, cambian sus actitudes y comportamientos, y si son útiles para alcanzar la meta de política pública de garantizar una cultura de integridad en el sector público. Las encuestas al personal podrían también apoyar la evaluación diagnóstica antes de diseñar las políticas de integridad. De hecho, muchos países miembros de la OCDE monitorean sus políticas de integridad utilizando encuestas al personal. En Países Bajos, por ejemplo, una encuesta detallada para el personal es un aspecto fundamental del establecimiento de la agenda para las políticas de integridad a futuro (véase el Recuadro 3.14).

Recuadro 3.14. Monitores de integridad en la administración pública neerlandesa

Desde el año 2004, el Ministerio del Interior de Países Bajos observa constantemente el estado de la integridad en el sector público neerlandés. Para este fin, los titulares de cargos políticos, secretarios generales, directores y funcionarios son encuestados en el gobierno central, provincias y municipios utilizando métodos mixtos, incluyendo encuestas en línea de muestra amplia y entrevistas a profundidad.

El monitor de integridad apoya a los encargados de la elaboración de políticas públicas en Países Bajos en el diseño, implementación y comunicación de las políticas de integridad. Los resultados de cada monitor se informan al parlamento. El ministro del interior utiliza al monitor para crear conciencia ética, detectar brechas en la ejecución y comprometer a la administración pública descentralizada para asumir responsabilidad por las regulaciones de integridad. Las percepciones de aplicaciones previas del monitor han ayudado a identificar prioridades para los esfuerzos anticorrupción y cambiar las políticas de integridad de la prohibición a la creación de una cultura organizacional de integridad.

Fuente: Presentación hecha por Marja van der Werf (Ministerio del Interior y de Relaciones del Reino de Países Bajos) dada en la reunión del Grupo de Trabajo de la OECD de Altos Funcionarios Públicos de Integridad (28 de marzo de 2017, París). Lamboo T. & De Jong, J. (2015): *Monitoring Integrity. The development of an integral integrity monitor for public administration in the Netherlands* [Monitorear la integridad. El Desarrollo de un monitor de integridad integral para la administración pública en Países Bajos]. In Hoekstra, A. & Huberts, L. Gaisbauer, I. (eds.), *Integrity Management in the Public Sector. The Dutch Approach* [Gestión de la integridad en el sector público. El enfoque neerlandés].

Una encuesta al personal del sector público, administrada centralmente y que abarque varios aspectos de la función pública, tiene la ventaja de relacionar las respuestas entre sí y después comparar entre dependencias. En el Reino Unido, la Encuesta a Empleados de la Administración Pública entrevista cada año a casi 300 000 empleados de 98 organismos. Entre los aspectos que abarca la encuesta se encuentran el compromiso del empleado, la confianza en el liderazgo y el trato justo. La repetición de las mismas preguntas en intervalos regulares permite realizar comparaciones con el paso del tiempo. Las respuestas afirmativas a la pregunta ¿Tiene usted confianza de que en caso de plantear una inquietud conforme al Código del Servicio Público en [su organización] será investigada adecuadamente?, por ejemplo, han ido en aumento de 58% en 2009 a 70% en 2017 –indicando potencialmente éxito en las políticas de integridad de Reino Unido–. En Colombia se recaba información similar por parte del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), que lleva a cabo anualmente una Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional Nacional. La encuesta contiene una sección sobre “prácticas irregulares”, con preguntas sobre la eficacia de las iniciativas específicas sobre integridad. En general, 19 países de la OCDE realizan encuestas al personal administradas de forma central en toda la administración pública; muchas de ellas incluyen preguntas relativas a la integridad (OCDE, 2017^[24]).

En el Estado de México, los Comités de Ética, como parte de sus programas anuales de trabajo, llevan a cabo una evaluación del Código de Ética, el Código de Conducta y las Reglas de Integridad. La evaluación está diseñada para aplicarse a todos los servidores públicos del gobierno del Estado de México y detecta áreas de oportunidad para fortalecer la comunicación de estos instrumentos éticos. La evaluación se lleva a cabo a través del Sistema de los Comités de Ética (SICOE). La SECOGEM ha aplicado dos encuestas para medir las percepciones y el nivel de conocimiento de sus servidores públicos en relación con temas del entorno laboral y no discriminación, así como el Código de Conducta. Por medio de estas encuestas, se recabaron más de 750 evaluaciones, lo que ha permitido que la secretaría compile información relevante y novedosa para los procesos de toma de decisiones.

Siguiendo con esta buena práctica y con la finalidad de ampliar la información del INEGI con las percepciones de los servidores públicos, la SECOGEM podría aumentar el alcance de las encuestas aplicadas a sus funcionarios públicos a todas las dependencias y organismos auxiliares del Estado de México, incluyendo los municipios. Además, el gobierno del Estado de México podría aprovechar la Evaluación Anual del Código de Ética, Código de Conducta y Reglas de Integridad, aplicada por los Comités de Ética, como parte de su Programa Anual de Trabajo, para conocer qué tan familiarizados están los servidores públicos con los valores y principios de la función pública. Esta información es esencial para definir el grado de conocimiento sobre estándares éticos en el estado, lo cual también permitirá a las autoridades diseñar e implementar nuevas actividades de concientización sobre las reglas de integridad.

Adicionalmente, esta información podría utilizarse para actualizar el marco de integridad pública al incorporar algunas de las principales inquietudes y expectativas de los servidores públicos. Las percepciones de estos podrían canalizarse como aportaciones para la revisión y mejora de las reglas de integridad que lleven a un mejor entendimiento y a una mayor apropiación de los estándares éticos en el Estado de México (OCDE, 2009^[7]).

Propuestas de acción

Establecer estándares altos de integridad en el Estado de México

- El Estado de México podría identificar, en un proceso participativo, de cinco a siete valores que los servidores públicos consideren de mayor relevancia, con los cuales se identifican y a los cuales aspiran. Para lograrlo, podría iniciarse un proceso con el fin de simplificar los valores contenidos en el actual Código de Ética y, como resultado, mejorar su claridad y relevancia práctica, al mismo tiempo de mantener la congruencia con las disposiciones legales existentes.
- El Estado de México podría considerar poner mayor énfasis en promover y apoyar la ética pública en los municipios. Para llegar al orden municipal, el Estado de México podría considerar la participación de los municipios en la identificación de los valores principales y aspirar a un solo conjunto de valores para los gobiernos estatal y municipal.
- La SECOGEM debe asegurar que se ponga mayor énfasis en la gestión del conflicto de interés. Los códigos de conducta y las reglas de integridad deben darle un lugar más prominente a este tema en el contexto de cada organismo. En particular, el Estado de México podría considerar el establecimiento de un estándar de distanciamiento más amplio para evitar posibles situaciones de conflictos de interés, no necesariamente asociadas con la contratación de ex servidores públicos.
- Los códigos de conducta podrían abundar más sobre el acuerdo que establece disposiciones para recibir, registrar y disponer de regalos, y aplicar lecciones de estudios conductuales para hacer más eficaces los recordatorios sobre el reporte de regalos.
- Las directrices actuales para elaborar los códigos de conducta podrían fomentar de manera explícita que estos sean siempre documentos dinámicos que se actualicen con regularidad, alineados con los riesgos emergentes, y discutirse entre los empleados de la organización, dirigidos por los Comités de Ética. Por ejemplo, se puede animar a los empleados a proponer cambios de forma continua.
- La SECOGEM podría animar a actores externos, como los usuarios de servicios públicos y proveedores privados de bienes y servicios, a que adopten un papel activo en el proceso de elaboración y actualización de los códigos de conducta y las reglas de integridad.

Asegurar que los estándares se traduzcan en un cambio práctico de conducta

- La Unidad de Prevención de la Corrupción de la SECOGEM podría desarrollar material de orientación adicional enfocado a la aclaración de conceptos y sus implicaciones prácticas.
- Los Comités de Ética, especialmente si se transforman en Unidades de Integridad, como se recomienda en el Capítulo 1, podrían jugar un papel clave en proporcionar orientación a los funcionarios públicos sobre la gestión de conflictos de interés, así como combinar información ya obtenida de evaluaciones de riesgos de integridad, y del involucramiento y la participación de los servidores públicos, al compartir ejemplos de situaciones de conflictos de interés.
 - Al hacerlo, una organización podría desarrollar una imagen muy clara y concreta sobre las áreas, procesos y puestos “de riesgo”, que son particularmente propensos a situaciones potenciales de conflicto de interés, y preparar orientación específica, así como implementar medidas para abordarlas, reduciendo al mismo tiempo el estigma frecuentemente asociado con las situaciones de conflicto de interés.
 - La Unidad de Prevención de la Corrupción podría apoyar a los Comités de Ética para llevar a cabo orientación sobre la gestión de conflictos de interés, a la medida de las especificidades de la organización correspondiente.

- Los Comités de Ética fortalecidos podrían jugar un papel clave proporcionando a los servidores públicos un espacio seguro para expresar preocupaciones y dudas. Para cumplir con esta función, al menos un servidor público debe recibir capacitación para fungir como asesor ético. La existencia de este puesto debe informarse con claridad al personal e idealmente permanecer constante a lo largo del tiempo, de forma que el asesor ético pueda generar confianza dentro de la organización.
- El Estado de México podría diversificar las capacitaciones específicas sobre integridad y ética para servidores públicos, enfatizando las implicaciones prácticas, más allá del mero cumplimiento legal.
 - Junto con el Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México, la SECOGEM podría desarrollar un curso de integridad básica en línea, obligatorio para todos los empleados, incluyendo los de libre nombramiento (“confianza”).
 - El Estado de México podría complementar un curso en línea con otros cursos de desarrollo de habilidades más profundos y específicos, desarrollados por las unidades de integridad reformadas con apoyo de la Unidad de Prevención de la Corrupción y el Instituto de Profesionalización, dirigidos a tres grupos:
 - funcionarios públicos que trabajen en áreas de riesgo, por ejemplo, los responsables de contrataciones, auditores, funcionarios que atiendan directamente servicios orientados al usuario, como el otorgamiento de licencias o permisos;
 - funcionarios públicos con responsabilidad de dirigir personal, para reforzar su función como modelos de comportamiento ético; y,
 - funcionarios públicos que trabajen en los Comités de Ética o la unidad de integridad reformada, como se recomienda en el Capítulo 1, para asegurar que esas unidades cuenten con las capacidades para abordar correctamente las cuestiones que se pongan a su consideración.
 - Estas capacitaciones específicas a profundidad podrían desarrollar especialmente habilidades para abordar dilemas éticos y situaciones de conflicto de interés, ser obligatorias para servidores públicos identificados y requerir que la capacitación sea constantemente repetida (por ejemplo, cada dos años).
- El Estado de México podría implementar también iniciativas nuevas para informar sobre las reglas de integridad en organismos públicos. El uso de pequeños recordatorios periódicos sobre el comportamiento adecuado podría promover la interiorización de las normas sociales y la construcción de una idea colectiva sobre el tipo de comportamiento que es socialmente indeseable. La Unidad de Prevención de la Corrupción, junto con los Comités de Ética, podría, por tanto, revisar los procesos y procedimientos para la posible inserción de recordatorios morales oportunos.
- Podrían reforzarse las habilidades de liderazgo y gestión ética en los niveles directivos intermedios.
 - Primero, la integridad podría ser parte de las habilidades requeridas en el proceso de contratación de administradores públicos y en sus evaluaciones de desempeño.
 - Segundo, los administradores públicos con responsabilidad de gestión de personal deben recibir capacitación dirigida a generar conciencia sobre su responsabilidad de gestionar conflictos de interés y proporcionar asesoría en caso de que sus subordinados se enfrenten a dudas o dilemas éticos.
- El involucramiento de los municipios en la selección de unos pocos valores para desarrollar herramientas prácticas podría crear un buen punto de entrada para promover una discusión sobre los valores y principios que deben regir a las administraciones locales. Sobre esa base,

los municipios pueden estar apoyados por la Unidad de Prevención de la Corrupción al desarrollar sus propios Códigos Municipales de Conducta, que serían el instrumento para identificar los riesgos locales y los factores contextuales.

- El Estado de México podría implementar un programa de desarrollo de capacidades sobre administración pública para funcionarios electos, incluyendo gestión de la integridad.

Fortalecer el marco para fomentar la denuncia de actos de corrupción y garantizar la protección a los denunciantes

- El Estado de México debe enfatizar que los Comités de Ética pueden brindar orientación a denunciantes potenciales respecto a sus derechos y canales de denuncia, pero no deberían recibir denuncias por sí mismos.
- El Estado de México podría establecer regulaciones amplias para la protección de servidores públicos y ciudadanos que denuncien actos de corrupción. En particular, podría modificar el marco legal para prohibir, específicamente, represalias laborales como el despido sin justificación de denunciantes del sector público y privado, y la revocación del contrato del denunciante. Estas protecciones deben estar garantizadas, aún si las denuncias no terminan en procedimientos penales, y solo en investigaciones administrativas.
- Para ayudar a que el alcance de la aplicación de una ley de protección a denunciantes sea más comprensible, el Estado de México podría revisar su marco jurídico. En particular, la definición de las denuncias protegidas debe ser balanceada, clara, integral y detallada.
- Podrían emprenderse campañas de información mediante distintos canales para asegurar que los funcionarios públicos y las personas estén bien informados sobre la instancia que pueden contactar si deciden denunciar una conducta irregular, así como sobre las protecciones disponibles para ellos en caso de hacerlo.

Maximizar la utilidad de las declaraciones fiscal, de situación patrimonial y de intereses

- La SECOGEM podría firmar acuerdos con distintas autoridades que cuenten con datos, información o documentos disponibles para verificar la información declarada por los servidores públicos, tales como el SAT o la CNBV. De manera ideal, estas verificaciones serían automáticas, asegurándose de que las bases de datos sean compatibles y puedan comunicarse directamente entre sí.
- Para permitir el control social, las declaraciones de situación patrimonial y de intereses deberían ponerse a disposición del público, idealmente en un formato de datos abierto y reutilizable. Se pueden hacer excepciones para los objetos que, de hacerse públicos, podrían afectar la vida privada o los datos personales protegidos por la normatividad federal y local.
- El Estado de México podría iniciar un diálogo con el gobierno federal y el Congreso para promover reformas a la LGRA, en línea con las buenas prácticas de la OCDE, e identificar, con base en los criterios inspirados por las evaluaciones de riesgo, a los funcionarios públicos que deban presentar declaraciones de situación patrimonial e intereses.

Hacia políticas de integridad basadas en evidencia

- La SECOGEM podría aumentar el alcance de las encuestas aplicadas a sus funcionarios públicos a todas las dependencias y organismos auxiliares del Estado de México, incluyendo los municipios, con el propósito de conocer qué tan familiarizados están los servidores públicos con los valores y principios de la función pública. En particular, la SECOGEM podría diseñar encuestas relativas al Código de Ética, la gestión de situaciones de conflicto de interés y los Comités de Ética, entre otros. Esta información podría utilizarse para llevar a cabo una actualización del marco de integridad pública al incorporar algunas de las principales inquietudes y expectativas de los servidores públicos.

Referencias

- Basel Institute on Governance (2018), *Guía para la implementación participativa de un Código de Conducta*, http://gfpsubnacional.pe/wp-content/uploads/2018/12/Fortaleciendo-la-Gesti%C3%B3n-Descentraliza_final.pdf. [19]
- Boehm, F. and J. Lambsdorff (2009), “Corrupción y anticorrupción: Una perspectiva neo-institucional”, *Revista de Economía Institucional*, Vol. 11/21, pp. 45-72, <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3099415.pdf> (consultado el 29 de diciembre de 2014). [21]
- Fellner, G., R. Sausgruber and C. Traxler (2013), “Testing enforcement strategies in the field: Threat, moral appeal and social information”, *Journal of the European Economic Association*, Vol. 11/3, pp. 634-660, <http://dx.doi.org/10.1111/jeea.12013>. [11]
- Gilman, S. (2005), “Ethics Codes and Codes of Conduct as Tools for promoting and Ethical and Professional Public Service: Comparative Successes and Lessons”, World Bank, Washington D.C. [14]
- Hanna, R., V. Crittenden and W. Crittenden (2013), “Social Learning Theory: A Multicultural Study of Influences on Ethical Behavior”, *Journal of Marketing Education*, Vol. 35/1, pp. 18-25, <http://dx.doi.org/10.1177/0273475312474279>. [16]
- INEGI (2017), *National Survey of Quality and Impact of Government*, <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2017/> (consultado en septiembre de 2019). [2]
- Lewis, C. and S. Gilman (2005), *The ethics challenge in public service: a problem-solving guide*, John Wiley & Sons, Inc, http://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=v8JxvXCzmfEC&oi=fnd&pg=PR3&dq=The+Ethics+Challenge+in+Public+Service.+A+Problem-solving+Guide&ots=LsZDkN3aME&sig=vzqRwvubZoCxYE_CVsgMt_oJruA (consultado el 5 de enero de 2015). [13]
- Mazar, N. and D. Ariely (2006), “Dishonesty in Everyday Life and Its Policy Implications”, *Source Journal of Public Policy & Marketing*, Vol. 25/1, pp. 117-126, <http://www.jstor.org/stable/30000530>. [15]
- Miller, G. (1955), “The Magical Number Seven, Plus or Minus Two Some Limits on Our Capacity for Processing Information”, *Psychological Review*, Vol. 101/2, pp. 343-352, <http://www.psych.utoronto.ca/users/peterson/psy430s2001/Miller%20GA%20Magical%20Seven%20Psych%20Review%201955.pdf> (consultado el 24 de enero de 2018). [5]
- OCDE (2020), *Manual de la OCDE sobre Integridad Pública*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/8a2fac21-es>. [8]
- OCDE (2019), *Estudio de la OCDE sobre Integridad en Argentina: Lograr un cambio sistémico y sostenido*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/g2q98f15-es>. [12]
- OCDE (2018), *Estudio de la OCDE sobre Integridad en el Estado de Nuevo León, México: Dando sostenibilidad a las reformas de integridad*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264306905-es>. [6]

- OCDE (2018), *La integridad pública desde una perspectiva conductual : El factor humano como herramienta anticorrupción*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264306745-es>. [4]
- OCDE (2017), *Contra la captura de políticas públicas : Integridad en la toma de decisiones públicas*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264306769-es>. [10]
- OCDE (2017), “Employee surveys”, in *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-50-en. [24]
- 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>. [18]
- 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>. [17]
- OCDE (2017), *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública*, OCDE, París, <https://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>. [3]
- OCDE (2017), *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264268920-en>. [1]
- OCDE (2016), *Committing to Effective Whistleblower Protection*, OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264252639-en>. [22]
- OCDE (2009), *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*, (GOV/PGC/GF(2009)1), OCDE, París. [7]
- Rossi, I., L. Pop and T. Berger (2017), *Getting the Full Picture on Public Officials: A How-to Guide for Effective Financial Disclosure*, World Bank, Washington DC, <http://dx.doi.org/10.1596/978-1-4648-0953-8>. [23]
- Transparency International (2015), “Cooling-Off Periods: Regulating The Revolving Door”, https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Cooling_off_periods_regulating_the_revolving_door_2015.pdf (consultado el 9 de marzo de 2018). [9]
- Vannucci, A. (2002), “The governance mechanisms of corrupt transactions Donatella della Porta and Alberto”. [20]

4

Fortalecer el modelo de control interno y la implementación efectiva de gestión de riesgos en el Estado de México

En este capítulo se evalúa el esquema de control interno y de gestión de riesgos del Estado de México. Se proporciona un panorama de los puntos fuertes y débiles del esquema de control interno y gestión de riesgos y se presentan propuestas de acción que indican cómo podrían reforzarse. Las propuestas incluyen implementar acciones para la apropiación del control y los riesgos por parte de los funcionarios, alcanzar un mayor nivel de aplicación del sistema de control interno en las instituciones, aportar información estratégica de control para la toma de decisiones, utilizar datos y tecnologías para el control, y fortalecer la función y el personal de auditoría interna.

Dos desafíos principales que el Estado de México admite enfrentar para aplicar reformas sobre integridad en el corto y mediano plazos son incorporar la prevención de la corrupción en la agenda política y recuperar la confianza ciudadana. El control interno y la gestión de riesgos, que incluyan el fraude y la corrupción, son mecanismos de primera importancia para la prevención por los mismos funcionarios públicos. Por otra parte, la confianza ciudadana se alienta mediante ejemplos del más alto nivel, espacios de participación y promoción de una cultura de transparencia.

Sin embargo, es necesario esforzarse más para infundir confianza en la capacidad del Estado de México para prevenir y atacar la corrupción. Estas acciones incluirían fortalecer el proceso de implementación y desarrollar el sistema de control interno en las dependencias y organismos auxiliares, así como en los municipios del Estado, y garantizar la rendición de cuentas mediante un esquema de control interno y gestión de riesgos robustos.

Un esquema de control interno y gestión de riesgos eficaz es esencial en la administración del sector público para salvaguardar la integridad, posibilitar una efectiva rendición de cuentas y prevenir la corrupción. El principio 10 de la *Recomendación sobre Integridad Pública* (OCDE, 2017^[11]) propone establecer un esquema de control interno y gestión de riesgos que incluya:

- Un sistema de control con objetivos precisos que demuestre el compromiso de los directivos con la integridad pública y los valores del servicio público; asimismo, que ofrezca un nivel razonable de garantías en la eficiencia y los resultados de la entidad, así como del cumplimiento de las leyes y prácticas.
- Un enfoque estratégico para la gestión de riesgos que comprenda la evaluación de riesgos para la integridad en el sector público, que aborde las deficiencias de control, e implemente un mecanismo eficaz de monitoreo y control de calidad del sistema de gestión de riesgos.
- Mecanismos de control que sean congruentes e incluyan procedimientos claros que respondan a sospechas creíbles de infracciones de leyes y reglamentos, y que faciliten las denuncias ante las autoridades competentes sin temor a represalias

En materia de control interno y gestión de riesgos, el Gobierno del Estado de México ha tomado importantes medidas para demostrar su compromiso de fomentar la integridad pública. Actualmente se encuentra en estado de implementación el Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de México y Municipios (SAEMM) y se ha dictado la normativa para poner en marcha un sistema de control interno comprometido con la integridad pública (véase el Capítulo 1). Sin embargo, se podría hacer más para acrecentar la cultura de control y cimentar la gestión de riesgos en las administraciones estatal y municipales.

Establecer objetivos precisos para un sistema de control eficaz

El Estado de México debe adelantar esfuerzos para desarrollar un marco normativo que sea la base de un cumplimiento cotidiano y real del control interno

El Estado de México cuenta con un sólido marco normativo para promover un ambiente de control adecuado y orientado a la integridad pública. El Modelo Estándar de Control Interno fija como objetivo del control interno proporcionar una seguridad razonable en el logro de objetivos y metas de la institución dentro de las categorías de operación, información, cumplimiento y salvaguarda. Asimismo, advierte que el ambiente de control es la base que proporciona disciplina y estructura para lograr un sistema de control interno eficaz, e instruye que el titular, la administración y el órgano de gobierno, en su caso, deberán mantener un ambiente de control para brindar respaldo al control mediante la exhibición de una actitud de apoyo y compromiso, el ejercicio de la responsabilidad de vigilancia, el establecimiento de la estructura, responsabilidad y autoridad, demostrar compromiso con la competencia profesional y establecer la

estructura para la rendición de cuentas. Asimismo, el Estado de México cuenta con normas legales y planes en una serie de materias esenciales para un ambiente de control, como son los objetivos de desarrollo, la responsabilidad administrativa, las obligaciones éticas y de conducta y el control financiero, entre otros.

Además de construirse formalmente, el ambiente de control debe operar como un ambiente de control real. Se trata de uno de los desafíos que enfrentan las instituciones públicas y los Estados. Latinoamérica cuenta con una larga tradición de normas legales y formalidades, en el desarrollo de su historia, que usualmente no van acompañados de una cercanía entre la realidad normativa y la fáctica. Los indicadores de cumplimiento de la ley, o *rule of law*, en estos países (Banco Mundial, 2018) son bajos; México en 2018 muestra un rango percentil de 27.4/100, muy por debajo de Brasil (44.2/100) y Chile (83.7/100). En ese contexto, durante la visita de la misión de la OCDE fue manifiesta la solidez de la nueva normativa nacida al amparo del Sistema Nacional Anticorrupción, incluida aquella sobre control interno, al igual que la existencia de una cultura de cumplimiento formal y rutinario, en muchos casos dissociada del objetivo de tales normas.

Numerosas respuestas al cuestionario para el Estudio de la OCDE sobre Integridad en el Estado de México, acerca de la existencia de estrategias, políticas, mecanismos y sistemas para promover y garantizar la integridad pública, se remitieron a identificar normas, estructuras organizacionales y actividades formales como reuniones periódicas, sin apuntar al desarrollo de elementos dinámicos para el control. Se pudo constatar la existencia de una serie de mecanismos que contribuyen al ambiente de control, pero que no son concebidos como expresión de la práctica de un ambiente de control, o bien son gestionados como herramientas jurídicas que deben cumplir con un resultado formal cada cierto periodo de tiempo. En ese contexto, el marco normativo no aporta lo suficiente al cumplimiento cotidiano y real del control interno.

El Estado de México se beneficiaría al desarrollar mecanismos, herramientas y sistemas que incentiven, faciliten y evalúen el cumplimiento de los objetivos del marco normativo, de manera que el ambiente de control, mediante un conjunto de instrumentos activos, genere una cultura de cumplimiento de las expectativas, tanto respecto de los objetivos como de los medios utilizados por las instituciones públicas y su personal para el logro de los mismos. Un ambiente de control está compuesto por una serie de estándares, procesos y estructuras que constituyen la base para llevar a cabo el control interno. Tales estándares, procesos y estructuras deben ayudar a que la organización demuestre un compromiso con la integridad, atraiga funcionarios competentes alineados con los objetivos, y responsabilice a las personas por sus deberes de control interno. Pero esto no depende únicamente de normas jurídicas obligatorias, también debe traducirse en políticas, mensajes, orientaciones y mecanismos activos, que promuevan una cultura de integridad organizacional. Además, para que un esfuerzo así sea sostenible, debería adoptarse dicho enfoque en todas las áreas de interacción del estado con los ciudadanos y beneficiarios mexiquenses, haciéndolos partícipes de la aplicación de un adecuado ambiente de control, especialmente a través del mayor conocimiento de sus derechos y normas aplicables, pero también mediante la adopción de valores cívicos y del uso de mecanismos que los involucren en la protección de los recursos públicos.

El control interno es un proceso que vincula a todo el personal de las instituciones, y no solo a un grupo de responsables

El control interno es definido por el *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO) como un proceso diseñado para proporcionar seguridad razonable en relación con el logro de objetivos operacionales, de información y de cumplimiento de la organización, y ejecutado por la junta de directores, la administración principal y un conjunto de personal de la entidad. Similar definición adopta la normativa interna del Estado de México, poniendo el énfasis en que el control interno se trata de un proceso, entre otras cosas, que define roles específicos de una serie de actores quienes son denominados en dicho proceso: titular de la institución, coordinador de control interno, enlace del Sistema de Control

Interno Institucional, responsables de las unidades administrativas/procesos, órgano fiscalizador, enlace de administración de riesgos y el Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI). Sin embargo, la concepción tras esa definición es operativa y busca orientar a los principales responsables sobre cómo deben realizar el control interno, clarificando los pasos a ejecutar. Esta concepción de proceso, vista aisladamente, está presente en muchas organizaciones de todo tipo.

El Estado de México no escapa a este fenómeno, presente en la cultura organizacional de la gran mayoría de sus dependencias y organismos auxiliares. Tanto conceptual como operativamente, las normas sobre la materia han identificado a los actores y los elementos más importantes del proceso de control interno en una secuencia de cinco pasos, lo que puede inducir al personal a creer que el control interno es solo una secuencia que está lejos de sus funciones normales y que se encuentra encapsulado en las funciones exclusivas de un grupo de personas. Esta creencia incentiva la desvinculación del personal y de parte importante de directivos y jefaturas de área, que poseen un rol en la implementación y funcionamiento permanente de un sistema de control interno.

En particular, la función del COCODI y de los Órganos Internos de Control (OIC) no está siendo cabalmente comprendida, en cambio, parece arraigarse en la cultura organizacional de las dependencias y organismos auxiliares la noción de que el control es una tarea ajena al personal. A esta creencia se suma la complejidad de un sistema operado por numerosos responsables especializados en su función de control. A los actores señalados se agregan otros que cumplen funciones de control, específicamente en el COCODI: presidente del COCODI, enlace del comité, vocal ejecutivo y miembros del comité. Todo este entramado tiene una complejidad que dificulta la apropiación del control por el personal ajeno a los roles establecidos para los actores del sistema de control interno y el COCODI.

En consecuencia, el Estado de México, a través de la Secretaría de la Contraloría (SECOGEM), podría adoptar una línea de trabajo orientada a sensibilizar a todo el personal acerca del rol que le corresponde en la tarea del control en sus respectivos niveles organizativos. Junto con esto, podría llamarse la atención sobre medidas clave que todas las instituciones podrían impulsar para desarrollar un ambiente de control basado en la integridad, de manera que se aliente la participación de las múltiples unidades de cada institución en promoverla. Este tipo de medidas pueden observarse en el Recuadro 4.1 que a continuación presenta ejemplos tomados de documentación de la Unión Europea sobre la materia.

Recuadro 4.1. Medidas clave para desarrollar un ambiente no conducente a la corrupción

Para desarrollar un ambiente no conducente a la corrupción, la Unión Europea define varias medidas:

- Todos los planes administrativos, independientemente de su nivel, deben reflejar los valores y la ética del organismo.
- Requerir un “contrato ético”, o código de conducta, individual entre el empleado y el empleador al ingresar en el servicio público, así como su refrendo periódico (por ejemplo, cada año).
- Capacitación en la resolución de dilemas, en donde se expliquen los valores del organismo en situaciones concretas (para todos los niveles, incluyendo la dirección).
- Talleres de ética y valores, algunos específicamente dirigidos a los ejecutivos de nivel medio y alto.
- Los procedimientos de contratación, evaluación y cese del área de recursos humanos deben reflejar y apoyar abiertamente la misión y los valores del organismo.
- Los valores del organismo deben estar incluidos en los perfiles y descripciones de los puestos.
- Cláusulas éticas en los procesos de contratación y en los contratos suscritos con proveedores externos.
- Coordinadores de ética con responsabilidades específicas de promover e incrementar la conciencia ética.
- Exhibir públicamente los valores clave del organismo.
- Desarrollar un proceso para informar sobre presuntas violaciones del código de conducta del organismo.

Fuente: (Unión Europea, 2015^[21]).

Resulta vital lograr la apropiación del control por parte de los funcionarios

Si se mira el control interno desde una perspectiva organizacional y dinámica, este funciona como un sistema, es decir, un conjunto de elementos que operan de manera que aquello que sucede en uno afecta al resto, y viceversa. El informe COSO de 2013 (COSO, 2013^[31]) enfatiza la importancia de que cada uno de los cinco componentes y sus principios estén presentes y funcionando íntegramente. Esto significa que los componentes y principios estén formalmente establecidos y se apliquen de manera cotidiana en las operaciones propias de la institución de manera integral, o sea, que interactúen conjuntamente. Estas características de funcionamiento del Modelo Integrado de Control Interno se traducen en la necesidad de funcionar de manera sistémica y permitan comprender mejor la importancia de la afirmación de que el control es responsabilidad de todo el personal, con especial importancia de la alta dirección.

De hecho, el control interno no debe ser concebido como una serie de reuniones periódicas en el año, llevadas a cabo por actores especializados que tratan asuntos de difícil comprensión, bajo una suerte de rutina burocrática plasmada en actas y registros formales, pero que no impacta en la organización. Si el control es concebido como una actividad ininterrumpida de las diversas unidades en sus respectivos niveles de decisión, dirigida a asegurar el cumplimiento de los objetivos organizacionales en un marco de respeto de las normas y políticas, es más fácil transmitir al personal el aporte que cada unidad puede dar en su ámbito de responsabilidades y recursos. La alta dirección de cada entidad, y las jefaturas intermedias, deben ser sensibilizadas sobre el carácter sistémico del control interno, sobre el impacto que ejercen las medidas de control de una unidad, o su omisión, en el resto de las unidades organizacionales y en los resultados de la institución, así como sobre la necesidad de utilizar adecuadamente los

mecanismos de control interno. Por ejemplo, el sistema de control interno de Francia se centra en la responsabilidad de los directivos y asigna al administrador del programa la función de redactar los objetivos estratégicos y emprender la ejecución operacional (véase el Recuadro 4.2).

Recuadro 4.2. Sistema de control interno del gobierno de Francia

En 2006 entró en vigor la Ley Orgánica que rige las disposiciones financieras del 1 de agosto de 2001 (*La loi organique relative aux lois de finances*), dicha ley otorga la oportunidad de reconsiderar la administración del gasto público. Incluye un cambio en el papel de las principales instancias involucradas en el control y la administración de las finanzas públicas de Francia. Las características relevantes de la reforma introducida en la administración pública de Francia son la gestión de políticas públicas por objetivos, presupuesto dirigido a resultados, un nuevo sistema de responsabilidad, fortalecer la rendición de cuentas y un nuevo sistema contable. El decreto del 28 de junio de 2011 sobre auditorías internas es la culminación de una ofensiva para controlar los riesgos en la gestión de las políticas públicas. Gracias a esta reforma fue posible ampliar el alcance del control interno a todas las funciones en los departamentos ministeriales y establecer una verdadera política de auditoría interna. El sistema francés se centra en la responsabilidad de los directivos. El administrador del programa es el principal vínculo entre la responsabilidad política (asumida por el ministro) y la responsabilidad de los directivos (asumida por el administrador del programa). Sujeto a la autoridad del ministro, el administrador del programa redacta los objetivos estratégicos del programa pertinente y emprende la ejecución operacional del mismo para cumplir con sus objetivos. El ministro y el administrador del programa se convierten en los responsables de los objetivos e indicadores especificados en los Planes de Ejecución Anuales (APP). Estos objetivos nacionales se adaptan, si es necesario, para cada entidad gubernamental. El administrador del programa delega la gestión al establecer presupuestos operacionales bajo la autoridad de los directivos designados.

Fuente: (OCDE, 2015^[4]; European Commission, 2014^[5]).

El Estado de México también enfrenta este reto. De acuerdo con la respuesta del Estado de México al cuestionario de la OCDE, uno de los desafíos para integrar el control en las actividades diarias de las instituciones del estado es la creencia de que los procesos de control interno son considerados como un mero formalismo y una carga burocrática, y no como una herramienta para promover la integridad y mejorar el desempeño.

El Estado de México podría fortalecer, a través de las instrucciones, planes y capacitación de la Secretaría de Finanzas y la SECOGEM, las tareas de sensibilización y asesoría al personal respecto del rol que le corresponde en cada nivel, a los funcionarios y jefaturas de áreas críticas y de apoyo, la aplicación de acciones de identificación de riesgos, y la ejecución de controles e información. Especial atención podría prestarse a la necesidad de que el personal clave se apropie de la aplicación y desarrollo de un sistema de control interno. La incorporación del control interno en las actividades cotidianas de la administración requiere un esfuerzo alineado con la Secretaría de Finanzas, la cual ejerce labores de planificación, seguimiento de metas y capacitación del personal del gobierno estatal, y con la SECOGEM, encargada de promover el control interno y la evaluación gubernamental.

El personal clave en la etapa actual de implementación incluye los cargos de jefaturas de las áreas sustanciales y de apoyo. Este personal se encuentra en una posición intermedia entre la alta dirección y el resto del personal. Se trata de un segmento de funcionarios que conoce las respectivas áreas y sus operaciones, comprende sus riesgos y está cerca de la toma de decisiones sobre control en lo cotidiano. Hasta el momento cumplen una función central y técnica en el funcionamiento del sistema, participando

en la elaboración de los proyectos institucionales de la matriz y mapa de administración de riesgos, el Programa de Trabajo de Administración de Riesgos (PTAR), y eventualmente del COCODI.

Después de una etapa inicial de implementación del sistema de control interno en la mayoría de las dependencias y organismos auxiliares, es conveniente identificar aquellas instituciones en condiciones de pasar a una etapa posterior de aplicación, enfocada en la sensibilización y capacitación de las jefaturas y directivos, incorporando herramientas de apropiación del control, con miras a fortalecer su desempeño y el cumplimiento de las metas en sus áreas respectivas, bajo un ambiente de integridad y rendición de cuentas. Resulta necesario en esta etapa asegurar el impacto del sistema de control interno en la planificación y la toma de decisiones de los administradores, para lograr la integración del control interno y la gestión de riesgos.

La Gráfica 4.1 ilustra cuatro etapas básicas de la integración del control interno y de los procesos de gestión de riesgos en la gobernanza y sistemas de gestión de la organización.

Gráfica 4.1. Las etapas básicas de la integración del control interno



Fuente: OCDE.

También, el Estado de México, mediante la acción coordinada de la Secretaría de Finanzas y la SECOGEM, podría incluso evaluar otros mecanismos, como la elaboración de perfiles claros de quienes tienen responsabilidades principales en el sistema de control y la aplicabilidad de las normas de responsabilidad administrativa por la omisión del control, como una manera de incentivar una visión más integrada y efectiva del modelo, pero también para reforzar la rendición de cuentas de estas jefaturas respecto del desempeño de sus áreas. En este sentido apunta el Principio N° 5 del Marco de Control Interno del Informe COSO (COSO, 2013^[31]) al señalar la importancia de hacer cumplir la rendición de cuentas estableciendo mecanismos a través de la gerencia y los directores para comunicar y hacer responsables a las personas por el desempeño de las responsabilidades de control interno de la organización y ejecutar acciones correctivas si fuera necesario. Más aún, el principio promueve que se evalúe el desempeño de tales responsabilidades y se ofrezcan premios o acciones disciplinarias, en la medida que sea necesario. En Estados Unidos, la circular A-123 de la Oficina de Administración y Presupuesto resalta la responsabilidad de la administración en el área de control interno (véase el Recuadro 4.3).

Recuadro 4.3. Circular A-123 de la Oficina de Administración y Presupuesto (OMB) de Estados Unidos: Responsabilidad de la gerencia sobre el control interno

La circular establece la normativa como sigue:

- La gerencia es responsable de establecer y mantener el control interno para alcanzar los objetivos de operaciones eficaces y eficientes, información financiera confiable y cumplimiento de las leyes y reglamentos;
- La gerencia aplicará, de manera consistente, las normas de control interno para cumplir con cada uno de los objetivos del control interno y evaluar su efectividad;
- Al evaluar la efectividad del control interno sobre información financiera y cumplimiento de leyes y reglamentos financieros, la gerencia debe seguir el procedimiento descrito de evaluación de la OMB;
- De forma anual, la gerencia debe ofrecer garantías de control interno en su Informe de Desempeño y Rendición de Cuentas, incluyendo una garantía independiente del control interno de reportes financieros, junto con un informe sobre debilidades materiales identificadas y acciones correctivas.
- Las acciones requeridas por la circular indican que los organismos, y los directivos federales individuales, deben tomar medidas sistemáticas y proactivas para:
 - desarrollar e implementar un control interno adecuado y rentable, para una gestión orientada a resultados
 - evaluar la idoneidad del control interno en programas y operaciones federales
 - evaluar y documentar, por separado, el control interno sobre reportes financieros consistente con el procedimiento
 - identificar mejoras requeridas
 - tomar medidas correctivas correspondientes
 - informar, de forma anual, sobre el control interno mediante declaraciones administrativas de aseguramiento.

Fuente: (OMB, s.f.^[6]; Fountain, 2012^[7]).

El compromiso visible de los directivos debe ir más allá del mínimo establecido en las normas

Atendiendo a que el funcionamiento de un sistema de control interno requiere el compromiso de la alta dirección, y que el ambiente de control instituido en las normas del Estado de México demanda de los titulares y los órganos de dirección una actitud de compromiso, especialmente mediante el ejemplo en la práctica de los valores, la filosofía y el estilo operativo, el Estado de México podría evaluar las herramientas de los directivos para demostrar su propio compromiso con la integridad pública, verificar tal compromiso y posibilitarles ir más allá del cumplimiento formal mínimo establecido en las normas.

Crear y mantener un ambiente de control es la base para lograr un sistema de control interno eficaz, por lo anterior, el gobierno del Estado de México debe adoptar medidas para asegurar el mínimo exigido en las normas, aplicando plenamente el modelo establecido en el Acuerdo sobre Disposiciones y el Manual Administrativo en Materia de Control Interno para las dependencias y organismos auxiliares del Gobierno del Estado de México. Junto con esto, el Estado de México podría adoptar medidas para promover

activamente que se supere dicho mínimo, especialmente por parte de los tomadores de decisiones públicas y quienes deben liderar una gestión al servicio de la ciudadanía.

La *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública*, al tratar sobre el desarrollo de una cultura de integridad pública, señala que los países deberán asistir “a los responsables en su función de líderes éticos mediante el establecimiento de instrucciones precisas, prestando apoyo organizativo (como control interno, instrumentos de recursos humanos y asesoramiento jurídico) y proporcionando formación y orientación periódicas para promover una mayor concientización, y mayores competencias, sobre el ejercicio de un discernimiento adecuado en cuestiones que afecten la integridad pública”. Como señala el Acuerdo sobre Disposiciones y el Manual Administrativo en Materia de Control Interno “la actitud de respaldo de los titulares, la administración y el órgano de gobierno puede ser un impulsor o un obstáculo para el control interno”.

Como impulsores, los directivos públicos deben liderar con una actitud de respaldo activo al control interno, demostrando la importancia de la integridad, los valores éticos y las normas de conducta, en sus directrices, actitudes y comportamiento, mediante instrucciones, iniciativas personales y el ejemplo. Este compromiso y actitud, también denominado tono de la dirección (*tone from the top*, en inglés) es una muestra de la voluntad política de la alta dirección para hacer las cosas correctamente. Este liderazgo de la alta dirección, que resulta indispensable en materia de control interno, debe canalizarse mediante mensajes claros marcando el tono de la dirección hacia toda la organización. En la medida que el tono es palpable, puede provocar un impulso favorable al cumplimiento de los fines y metas de cada institución pública por parte del personal y generar mayor legitimidad ante la ciudadanía. En este sentido, la SECOGEM podría proponer y facultar a los directivos públicos, en sus diversos niveles, iniciativas, mecanismos y herramientas adicionales para la integridad, que faciliten superar los estándares mínimos esperados. Estos pueden comprender campañas continuas de difusión externa e interna con mensajes clave de la dirección sobre los objetivos de control e integridad, orientaciones específicas de la alta dirección acerca de áreas de riesgo en un sector o entidad (recepción de regalos, mérito en las contrataciones, manejo de conflictos de intereses con proveedores, etcétera), la premiación de buenas prácticas de control, el reconocimiento de liderazgos éticos en los mandos intermedios, entre otros.

El Estado de México debe fortalecer la capacitación en control interno y ética pública y llevarla a todos los funcionarios públicos

La capacitación es una herramienta básica para facilitar la alineación de los objetivos personales de los funcionarios con los objetivos de sus instituciones públicas y así dotarlos de conocimiento y herramientas para desarrollar una actividad eficaz y eficiente orientada al bien común. Por lo anterior, deben explorarse mecanismos que aseguren un nivel suficiente de contribuciones al ambiente de control. El Estado de México podría adoptar medidas para ampliar la cobertura y profundidad de las funciones de capacitación en materia de control y de ética pública, tomando en cuenta que uno de los principales retos detectados para integrar los componentes y procesos de control interno con la administración de las actividades diarias en las instituciones públicas del Estado de México, es la existencia de personal con habilidades y conocimientos insuficientes sobre control interno, estándares y herramientas (de acuerdo con las respuestas al cuestionario de la OCDE). Si bien la SECOGEM realiza una constante labor de capacitación en las instituciones públicas, no cuenta con el personal ni los recursos suficientes para dar cobertura a los más de 200 mil funcionarios públicos que requieren dicha capacitación cada año. Además, no existe una oferta pública de capacitación en materia de integridad en el Estado de México que permita cumplir suficientemente con los objetivos en esta materia, y tampoco se visualizan programas y presupuestos de capacitación en control y ética pública a nivel de las dependencias y organismos auxiliares.

La función de capacitación del personal es una tarea permanente de los estados, orientada a la búsqueda continua de adhesión de los empleados a los intereses y valores de cada institución pública, a la vez que es un instrumento esencial de formación y especialización para la mejora de la eficacia, eficiencia y calidad

de los servicios que se brindan a la ciudadanía. Como señala la Organización Internacional del trabajo (OIT) “se reconoce cada vez más que capacidades y habilidades de las personas, la inversión en educación y formación, constituyen la clave del desarrollo económico y social. La calificación y la formación aumentan productividad e ingresos, y facilitan la participación de todos en la vida económica y social”.

La carencia de una oferta suficiente y permanente de capacitación del personal de las dependencias y organismos auxiliares en materia de integridad, rendición de cuentas y control puede limitar seriamente la implementación del conjunto de reformas nacidas del Sistema Estatal Anticorrupción, así como el desarrollo de políticas sostenibles de cambio cultural hacia la integridad y eficiencia en el Estado.

En consecuencia, el Estado de México debería rediseñar, sobre la base de un diagnóstico y objetivos alcanzables, programas, canales y herramientas de capacitación que le permitan alcanzar en un plazo razonable una cobertura completa del personal, prioritariamente el de áreas críticas en materia de cumplimiento legal y ético, como son operaciones de compras, contratación de personal, toma de decisiones regulatorias, uso de recursos públicos y entrega de beneficios y asignaciones estatales, entre otras. Para ello podría apoyarse en las TIC y en cursos en línea, en metodologías de formación por competencias y en estrategias prácticas para el aprendizaje. Asimismo, podría identificar aliados de mediano y largo plazo en el sector público, privado y universitario, del nivel estatal, federal e internacional, que le permitan dar sostenibilidad a las iniciativas de capacitación e introducir actividades complementarias de especialización.

La SECOGEM podría aprovechar más su sistema de información para asesorar al gobierno

El sistema de información implementado por la SECOGEM le brinda, bajo ciertas condiciones, una alta capacidad para asesorar al más alto nivel y en los distintos sectores al gobierno, sobre auditoría interna, control interno e integridad. El gobierno del estado podría contar, por ejemplo, con reportes oportunos y consolidados sobre riesgos que pueden afectar el desempeño en áreas clave de política y del Plan Estatal de Desarrollo, así como recomendaciones estratégicas sobre objetivos de control, coordinación interinstitucional y fortalecimiento institucional y tecnológico, a nivel estatal. Estos reportes podrían informar de manera consolidada y oportuna sobre los objetivos y metas estratégicas en riesgo, los factores que inciden y las propuestas de medidas correctivas. Estos informes estarían dirigidos a la más alta autoridad del Ejecutivo, y a los titulares de las secretarías si correspondiera, para una toma de decisiones estratégicas y de política del gobierno.

Sin embargo, para que la SECOGEM aproveche las potencialidades de las estructuras de auditoría y control interno de la administración, así como su sistema de información, debería asegurarse de que se cumplen ciertas condiciones. Una de ellas es la seguridad de la información. Hoy en día esta es clave para el gobierno de cualquier negocio, empresa o institución, y los sistemas de información afectan la gestión de la organización. Por esto, la SECOGEM debe asegurar que la información y sus sistemas guardan las características de confidencialidad, integridad y disponibilidad, propios de un sistema de gestión de la seguridad de la información, como se define en la ISO 27.001 sobre seguridad de los activos de información.

Para la toma de decisiones basadas en información sobre control es, en especial importante, la integridad de la misma, de manera que tanto esta como sus métodos de procesos y sistemas sean exactos y completos. Esto implica que la información sobre auditoría debe cumplir con estándares de calidad, y que la información sobre control interno y riesgos debe estar asegurada mediante procesos ejecutados por la auditoría interna como opinión técnica independiente de las áreas de gestión. De allí surge la importancia de la independencia de los OIC en materia de auditoría interna, que debe perseguirse siguiendo el modelo de las Tres Líneas de Defensa, en que el papel de la auditoría interna es de aseguramiento, quedando excluida de tareas propias de la línea de gestión, como se verá en la subsección “La separación de los

roles y tareas en tres líneas de defensa puede ayudar a definir claramente las funciones y responsabilidades” en este Capítulo 4.

Otra condición para aprovechar las potencialidades de las estructuras de auditoría y control interno es contar con capacidad para generar análisis de alto valor para la gestión. Esto tiene que ver con que la SECOGEM adquiera y desarrolle capacidad de análisis estratégico y de valor para la gestión del gobierno, de manera que la alta dirección gubernamental cuente con insumos valiosos para lograr un mejor desempeño al servicio de la población. Esta capacidad de análisis puede apoyarse en centros de estudios o universidades en el estado o en referentes federales con experiencia en la formulación de análisis estratégicos. Los convenios que ha suscrito la SECOGEM con diversas instituciones públicas, privadas y académicas, como la Universidad Autónoma del Estado de México, la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, la Fiscalía General de Justicia, el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (INFOEM), el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM) y 66 ayuntamientos, por ejemplo, deberían traducirse en proyectos de fortalecimiento de la capacidad institucional y estratégica, con financiamiento incorporado en el presupuesto y resultados de corto plazo.

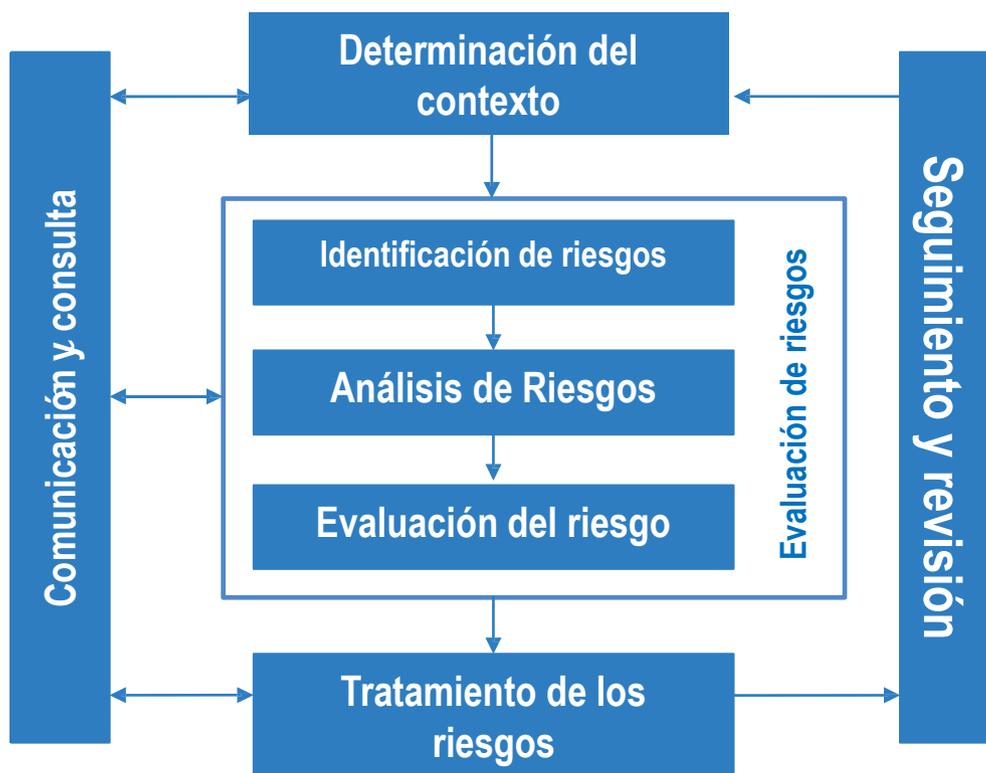
Adoptar un enfoque estratégico para la gestión de riesgos que comprenda la evaluación de riesgos para la integridad en el sector público

La gestión de riesgos debe ser parte integral de la gestión institucional

Las prácticas de gobernanza en los países miembros de la OCDE indican que la gestión de riesgos debe considerarse parte integral del marco de gestión institucional, en vez de manejarse de manera aislada. La gestión de riesgos debería impregnar la cultura y las actividades de la organización, de modo que sea de importancia para todos los que laboran en ella. Los empleados informados son capaces de reconocer y atacar la corrupción y tienen más probabilidades de identificar las situaciones que pueden socavar los objetivos institucionales y los del área bajo su responsabilidad.

En el sector público, el concepto de gestión de riesgos operacional debe incluir los sistemas, procesos y cultura que ayuden a identificarlos, evaluarlos y atenderlos a fin de coadyuvar a que las entidades del sector público logren sus objetivos de desempeño (OCDE, 2013^[8]). El primer paso de la gestión de riesgos operacional es establecer el contexto y fijar los objetivos de la institución. El siguiente es identificar los acontecimientos que podrían afectar la consecución de esos objetivos. Los acontecimientos que pueden tener un efecto negativo son riesgos. Su valoración es un proceso de tres pasos que comienza por identificarlos, le sigue el análisis de riesgos, que implica la capacidad para entender cada uno, sus consecuencias, la probabilidad de que ocurran esas consecuencias y la gravedad del riesgo. El tercer paso es la evaluación de riesgos para determinar la tolerancia de cada riesgo y, por tanto, si este debe aceptarse o tratarse. El ciclo de gestión de riesgos puede visualizarse a continuación en la Gráfica 4.2.

Gráfica 4.2. El ciclo de gestión de riesgos



Fuente: Adaptado de ISO 31000:2009 Gestión de Riesgos.

En cada contexto nacional y organizacional, la gestión de riesgos debe adquirir una identidad propia. Esta se realiza primero mediante la adaptación del Marco de Control Interno a las características, limitaciones y posibilidades de acción de cada contexto. Pero, para que la gestión de riesgos adquiera profundidad y apropiación, debe dotarse a los responsables y directivos de orientaciones y herramientas prácticas que la faciliten, incluidos los de integridad. El Estado de México cuenta con una base normativa y organizacional que le permitiría obtener un mayor nivel de identidad, especialmente entre los directivos públicos.

El riesgo es definido como la posibilidad de que un evento ocurra y afecte de manera adversa el logro de objetivos. De acuerdo con el Modelo Integrado de Control Interno (COSO, 2015^[9]) la evaluación de riesgos envuelve un proceso iterativo y dinámico para identificar primero, y evaluar después, los riesgos en el logro de los objetivos organizacionales, a manera de establecer cuáles son tolerables. De esta forma, la evaluación de riesgos integra la base para determinar cómo deben ser gestionados. El objetivo final es impedir que los riesgos se materialicen afectando la consecución de los objetivos y metas de la organización.

Las entrevistas y reuniones del equipo de trabajo de la OCDE en las visitas al Estado de México aportaron información concluyente acerca de la existencia de una noción distorsionada de riesgo entre el personal y directivos que dificulta o inhibe la identificación de riesgos relevantes, incluidos los de fraude y corrupción. De acuerdo con estos antecedentes, el personal podría no identificar eventualmente los riesgos relevantes en sus operaciones y procesos, debido a que esto implicaría que se están cometiendo errores en la gestión de sus áreas. La distorsión se debería a una falsa identidad entre riesgo y error por parte de los funcionarios públicos, lo que los inhibiría de identificarlos –eventos futuros e inciertos– por temor a estar constatando o denunciando fallas o negligencias –eventos actuales y reales. Este tipo de distorsión afecta el debido funcionamiento de los procesos de control interno en las dependencias y

órganos auxiliares. Debe advertirse que el riesgo que se omite no puede ser anticipado ni mitigado, generando espacios propicios para la ineficiencia y, eventualmente, la corrupción. De esta manera, el Estado de México, a través de la SECOGEM, podría incluir en sus lineamientos y planes de trabajo la sensibilización del personal, especialmente de los directivos y gerentes, sobre la noción de riesgo, sus diversos tipos, y las ventajas de identificarlo como mecanismo preventivo y anticipatorio, que aporta a la obtención de los resultados de cada área e institución, especialmente cuando se trata de riesgos para la integridad.

Sería conveniente que la SECOGEM también desarrolle en sus instrumentos técnicos nociones claras y compartidas sobre qué constituye un riesgo, de manera que al menos los servidores públicos encargados de su identificación, y los auditores internos en su función de aseguramiento, cuenten con un marco orientador común y concreto acerca de las conductas y distintos fenómenos que pueden afectar los objetivos de sus organizaciones. La noción de riesgo es genérica, de manera que, en la fase de identificación de los riesgos, se deben facilitar a los funcionarios categorías concretas de riesgo, incluyendo el de integridad. En este punto, la SECOGEM podría contribuir a la mejor comprensión de la noción del riesgo de integridad mediante manuales técnicos que incluyan catálogos de prácticas no éticas y delitos de corrupción, basados en la experiencia local y en los registros existentes en materia de responsabilidad administrativa y penal en el sector público. Asimismo, dichos manuales y las actividades de capacitación podrían fortalecerse mediante ejemplos basados en hechos reales sobre los efectos adversos para la población de no identificar oportunamente riesgos de integridad en las dependencias y organismos auxiliares. Es altamente relevante mostrar a los funcionarios públicos la relación directa entre sus labores en materia de control y prevención de la corrupción, y la recepción satisfactoria de bienes y servicios estatales de la población, es decir, entre su desempeño ético y el bienestar de la ciudadanía.

Si los funcionarios no se apropian del riesgo, la administración no podrá abordar las deficiencias del control

La apropiación del riesgo por parte de los funcionarios es vital para el correcto tratamiento de las deficiencias del sistema de control interno. De acuerdo con el Modelo Integrado de Control Interno (COSO, 2013^[3]), la organización debe identificar los riesgos en el logro de los objetivos y analizar cuáles deben ser gestionados, a la vez que la misma debe seleccionar y desarrollar actividades de control que contribuyan a mitigarlos hasta lograr niveles aceptables. En el Estado de México esta tarea está asignada por norma a una serie de actores institucionales, entre los que se encuentran el titular, el coordinador de control interno, enlaces del sistema de control interno y responsables de unidades administrativas/procesos. En los hechos, debido al desconocimiento en la materia por parte de muchos participantes de esta estructura, el OIC se ve en la posición de participar en la identificación de riesgos y controles, o complementando los que consideran análisis de riesgo incompletos.

A pesar del mayor conocimiento que pueden tener los miembros de la función de auditoría interna de los OIC sobre los riesgos y controles, esta no debe ser una labor de la auditoría interna o de quien haga sus veces, sino una labor de los responsables de gestionar las áreas en sus diversos niveles. Los funcionarios deben realizar estas actividades en el nivel operativo y en los niveles transversales de gestión. El hecho de que sean los funcionarios responsables de la gestión quienes efectúen ambas tareas, sin que el OIC reemplace sus análisis y decisiones, ayudaría a la apropiación del riesgo por su parte, y a que visualicen una relación directa entre los riesgos, las actividades de control y el desempeño cotidiano de sus áreas, lo que es esencial para favorecer el logro de los objetivos y resultados institucionales. El Estado de México podría tomar acciones para asegurar que la identificación y tratamiento de los riesgos sea efectuado por quienes gestionan las organizaciones, apropiándose de la posibilidad de que se materialicen fenómenos adversos para las metas fijadas, pero también de las soluciones políticas, técnicas y operativas para evitarlos o mitigarlos.

Una manera de asegurar la apropiación es incorporar en el entorno de control y en las prácticas organizacionales la noción de las Tres Líneas de Defensa. De acuerdo con dicho modelo, “la primera línea de defensa se adueña del riesgo y define el diseño y la ejecución de los controles de la organización para responder a tales riesgos” (Anderson and Eubanks, 2015_[10]). La primera línea de defensa la desempeñan los gerentes operativos, quienes “desarrollan e implementan los procesos de gestión de riesgo y control de la organización. Estos incluyen procesos de control interno diseñados para identificar y evaluar riesgos significativos, ejecutar actividades de forma planificada, identificar los procesos inadecuados, enfrentar las fallas en el control y comunicar a las principales partes interesadas de cada actividad”. El Marco Integrado de Control Interno COSO describe los componentes, principios y elementos necesarios para que una organización gestione de forma eficaz sus riesgos mediante la implementación del control interno. En este marco, “las personas en la primera línea de defensa tienen responsabilidades significativas relacionadas con las secciones de evaluación de riesgo, actividades de control y comunicación o información” (Anderson and Eubanks, 2015_[10]).

Incorporar personal con formación gerencial en funciones asociadas a la dirección y control contribuye a una mejor gestión de los riesgos y las actividades del control

El uso estratégico de la gestión de riesgos se ve facilitado cuando las jefaturas y directivos cuentan con formación y habilidades gerenciales. En tales casos, los gerentes comprenden mejor cómo el sistema de control interno apoya el logro de los objetivos propuestos y toman los informes y planes de gestión de riesgos como herramientas útiles para lograr un mejor desempeño de su área y de la institución. Como ha verificado la OCDE en sus estudios sobre control interno en países de Latinoamérica, la ausencia de una carrera gerencial profesional en las instituciones públicas limita el uso estratégico de la gestión de riesgos.

Por ello, el Estado de México podría tomar en cuenta este aspecto en los procesos de definición de perfiles para la estructura de control interno, en los procesos de contratación de personal y promoción, así como en las labores de apoyo técnico a los directivos y jefaturas. En el largo plazo, el Estado de México debe considerar la implementación de reformas que aumenten la proporción de gerentes profesionales en la función pública.

Favorecer la información y comunicación sobre riesgos y actividades de control entre los actores institucionales más interesados

El cuarto elemento del Modelo Integrado de Control Interno de COSO es la información y comunicación de control. Según este modelo, debe existir información relevante obtenida, generada y usada para la toma de decisiones sobre el control. Los gerentes operativos deben contar con información relevante sobre los riesgos para usarla en sus labores cotidianas de gestión, aplicar controles operativos y comunicarla al interior y, si fuera el caso, al exterior. Por otra parte, los gerentes que supervisan transversalmente los controles (jurídicos, financieros, de calidad, y otros) para determinar si estos funcionan en la forma esperada, también deben acceder a información oportuna para su supervisión, de manera que puedan evaluar y comunicar las deficiencias del riesgo y del control a la alta dirección de la organización.

El Modelo de las Tres Líneas de Defensa ofrece orientaciones claras en la separación de roles entre quienes gestionan operativamente y aplican los controles (primera línea de defensa) y quienes supervisan, monitorean, y eventualmente diseñan, implementan y modifican los procesos de control y riesgos de la organización (segunda línea de defensa). En este sentido, la información relevante sobre riesgos y actividades de control para la toma de decisiones debe fluir oportunamente y por canales claramente establecidos en las dependencias y organismos auxiliares del Estado de México. La implementación en la administración del Modelo de las Tres Líneas de Defensa puede ser una ayuda práctica, a la vez que

flexible, para favorecer la comunicación de control entre la primera y segunda líneas de defensa, así como hacia la alta dirección de cada organización y el órgano de control estatal.

Por otra parte, se advierte que en un nivel institucional existe desvinculación entre las decisiones de control de la alta dirección, emanadas del proceso de gestión de riesgos, y las decisiones de auditoría tomadas por la estructura de auditoría interna en que participan los titulares de los OIC y la SECOGEM. Esta desvinculación relativa resulta más evidente en el proceso de planificación y selección de las auditorías, donde los titulares de los OIC y su personal llevan a cabo su propio análisis de riesgos y proponen las auditorías, evaluaciones e inspecciones a realizar, propuesta que luego y a través de los conductos regulares, es aprobada por el subsecretario de Control y Evaluación. De las entrevistas, surgió una diferencia de criterios entre los titulares de los OIC respecto de los análisis de riesgos efectuados en el nivel institucional, mostrando que existirían eventualmente dos miradas sobre los riesgos, incluidos los de corrupción, en el nivel institucional. Esta posible divergencia, generada por el diseño del sistema de control y la función de auditoría, podría ser una oportunidad para alentar la discusión interna entre la segunda y la tercera líneas de defensa, propiciando la apropiación de la identificación de riesgos por parte de los gestores de los mismos.

El análisis de datos y de macro datos (Big Data) puede ser utilizado por el Estado de México para dar sustento a un enfoque anticipatorio basado en el riesgo para combatir el fraude y la corrupción

La gestión de riesgos depende en gran medida de la capacidad y conocimientos del personal dedicado a ello, pero también de la calidad de los datos utilizados en la identificación y evaluación de los riesgos, la evaluación de la eficacia de los controles existentes y la identificación de patrones de corrupción y tendencias históricas (véase el Recuadro 4.4). En la medida que los datos operativos, de gestión y de control se han vuelto más accesibles en el Estado de México, se abren posibilidades para que los auditores internos, los funcionarios encargados de la identificación y gestión de riesgos, y demás especialistas trabajen colaborativamente para identificar flujos de datos que puedan ser monitoreados y analizados para detectar inconsistencias, patrones y anomalías.

La SECOGEM y las secretarías competentes deben considerar apoyarse en el análisis de datos e incorporar herramientas, como el análisis forense digital, la minería de datos, la búsqueda de datos coincidentes y las correlaciones relevantes para mejorar la calidad de sus herramientas y técnicas de administración de riesgos. Mapas, matrices y plantillas de riesgos, mejor fundamentados y basados en evidencia, conducen a políticas de mitigación más efectivas.

Recuadro 4.4. Detección de corrupción en el sector salud a través de una “auditoría de fraude” en Calabria, Italia

En Calabria, innumerables investigaciones en el sistema de salud señalan a la corrupción, incluyendo la infiltración de la mafia, como un delito y un acto de conspiración. En su informe ante el parlamento italiano del 27 de febrero de 2009, Renato Brunetta, ministro de Administración Pública e Innovación, argumentó que Calabria era la región con mayor corrupción en el sector salud. Aun así, gran parte de la corrupción permanece oculta; a pesar de las leyes sobre revisiones y controles, las organizaciones de salud carecían de un sistema de control global de sanciones administrativas y de desempeño económico.

La corrupción en la administración pública es un problema muy complejo en muchos aspectos. En general, el empleado, el gerente o el director general de una entidad pública, que viola las leyes de manera deliberada para obtener ganancias ilícitas provenientes de la administración de fondos públicos, no actúa solo. La corrupción está basada en un sistema de redes complejas en múltiples niveles. Con el fin de detectar actividades ilegales y permitir que se adopten las medidas necesarias, el *Business Information Service* (BIS) elaboró una metodología, implementada por la Autoridad de Salud Provincial de Catanzaro, que utiliza la gestión de datos para detectar fraudes administrativos y contables en empresas del sector salud. Con un presupuesto de alrededor de EUR 12 000 por año y ocho empleados, la “auditoría de fraudes” de Catanzaro emplea controles internos y un conjunto de procedimientos y técnicas, basados en tecnologías de la información (TI), para programar y posteriormente supervisar las operaciones comerciales, con el fin de encontrar pistas sobre posibles mecanismos de corrupción, en tres áreas:

En primer lugar, se realizó un análisis sistemático de los documentos contables y facturas de los proveedores, con la finalidad de detectar facturaciones dobles, facturas no vencidas y montos superiores a los facturados. Se empleó un programa especial desarrollado por el BIS para implementar la Ley Benford (que compara la frecuencia con la que aparecen los números con patrones esperados) para analizar la distribución de todas las cifras relativas al número de factura, fecha e importes correspondientes a cada empresa del sector salud. Se identificó un riesgo de corrupción de 0.1% en los 12 000 documentos revisados.

En el proceso de seguimiento fueron identificadas facturas correspondientes a dos empresas, con la misma numeración, pero con diferente fecha. Una factura de compra de rastrillos desechables a un precio de EUR 9.00 por pieza, siendo que el precio acordado era de EUR 0.084, e incrementos en el costo de suministro de diapositivas para análisis químicos y de solución de electrolitos, en donde el precio de adjudicación y el precio de suministro se incrementaron 50 y 100 veces, respectivamente.

En segundo lugar, se revisaron las licitaciones en donde participaron menos de tres empresas para el suministro de bienes y servicios, para descubrir las adjudicaciones de contratos en riesgo de ilegitimidad.

En diez casos, se adjudicaron contratos en licitaciones en donde solamente había participado una empresa. En los casos en los que se detectó un delito, el asunto fue remitido a las autoridades competentes.

Por último, la supervisión de violaciones a la red informática, a través de un programa especial *Sniffer*, arrojó evidencia del robo de datos y piratería por parte de fuentes tanto internas como externas. Esto implicó a dos empresas de servicios de salud que estaban eludiendo el servidor de seguridad y el *proxy*, lo que fue remitido a la policía para su investigación.

Fuente: (European Commission, 2015^[11]).

El Análisis Forense Digital (*Forensic Data Analytics*, FDA) puede ser un valioso aliado en la prevención y detección de fraudes y corrupción, haciendo uso de la información disponible en las bases de datos gubernamentales. Permite la identificación de patrones y correlaciones significativas en los datos históricos existentes para predecir acontecimientos y evaluar los distintos motivos que provocaron actividades fraudulentas. Uno de los mayores desafíos en esta materia radica en el hecho de que las bases de datos de los gobiernos no cuentan con diseños homologables, difieren en sus formatos, y muchos de sus datos están poco estructurados y, por lo tanto, son difíciles de combinar y evaluar. En la mayoría de los organismos públicos, los datos existen en formatos estructurados (bases de datos, sencillas o más sofisticadas) y no estructurados (correos electrónicos, documentos de procesamiento de texto, multimedia, video, archivos PDF, hojas de cálculo y redes sociales). Las técnicas de análisis forense de datos no estructurados pueden convertir datos sin procesar en formatos que pueden ser usados para generar información basada en evidencia para prevenir o detectar prácticas fraudulentas y corruptas. Incluso hoy, es posible bajo un enfoque de *Big Data* prescindir de vacíos y datos limpios en su totalidad, gestionando el riesgo de certeza, ya que, a diferencia de hace unas décadas, hoy no es necesario acudir a muestras representativas, sino analizar todos los datos sobre cierto tipo de operaciones o fenómenos.

El informe de la Asociación de Examinadores de Fraude (*Association of Fraud Examiners*, ACFE, 2014) identifica la supervisión y el análisis proactivo de los datos como uno de los instrumentos más eficaces para el control anticorrupción, reduciendo las pérdidas atribuibles a la corrupción y la duración de los esquemas de corrupción. Más aún, el informe del 2016 de la ACFE subrayó que 36.7% de las organizaciones víctimas de fraudes o de corrupción que usaban la supervisión proactiva de datos y técnicas de análisis como parte de su programa de lucha contra el fraude, sufrieron 54% menos pérdidas y detectaron los fraudes en la mitad de tiempo, en comparación con las organizaciones que no utilizaron esta técnica.

Entonces, el Estado de México puede aprovechar nuevas posibilidades de análisis de información para la toma de decisiones, la identificación más precisa de riesgos y la posibilidad del rediseño de procesos y nuevas técnicas de control. Estas herramientas pueden ser muy valiosas al enfocarse en los riesgos para la integridad y, bajo un enfoque de desarrollo progresivo, darían mayor alcance y profundidad a los resultados del control.

Sacar mayor provecho a la información con que cuenta el Estado de México para resguardar estratégicamente la integridad

El Estado de México cuenta con robustos sistemas de información institucionales presupuestarios, de planificación y seguimiento de metas, así como de sistemas para procesar información sobre solicitudes y denuncias ciudadanas, que admiten diversos niveles de desagregación. Aún hay potencialidades en el uso y calidad de los datos y la información para el control, no solo para las dependencias y órganos auxiliares, sino para el ejecutivo estatal. Esta información es necesaria para la advertencia de situaciones que ponen en peligro los objetivos y metas de cada dependencia y organismo auxiliar, junto con recomendaciones para su superación o mitigación. Es determinante que el gobierno del Estado se apoye en evidencias para realizar sus medidas de control y el desarrollo de políticas para la integridad.

Los análisis de riesgo transversales y recurrentes pueden otorgar un aporte estratégico que muestre focos y patrones de riesgo en las dependencias, organismos auxiliares, y sectores; en especial en materia de fraude y corrupción. El Estado de México cuenta con información que le ha permitido afirmar que las áreas prioritarias para fortalecer la integridad y prevenir la corrupción son contrataciones públicas, recursos humanos, recursos financieros, recursos materiales, auditoría, tecnologías de información, control interno, transparencia, trámites y servicios vehiculares, seguridad pública y procuración de justicia. Asimismo, y de acuerdo con las cifras del Sistema de Atención Mexiquense (SAM), los sectores y trámites en donde los costos de la corrupción son más altos son educación, seguridad ciudadana, salud, finanzas, procuración de justicia y transporte. Las operaciones y procesos donde tales costos son más altos son

contrataciones públicas, adquisiciones, licencias y permisos, recursos humanos, y administración de bienes muebles e inmuebles. Por otra parte, aquellos sectores donde hay menos incidencia de corrupción, de acuerdo con el SAM, son aquellos donde no hay atención al público y donde los procesos son automatizados.

A pesar de contar con datos e información, el Estado de México no cuenta con diagnósticos integrados sobre riesgos de integridad, delitos de corrupción y faltas administrativas graves con análisis de los sectores e interacciones público-privadas más afectados por la incidencia de corrupción, y que identifiquen buenas prácticas para su prevención y persecución. El Estado de México podría priorizar los diagnósticos sectoriales y transversales, ya que cuenta con las plataformas y capacidades para asociar los sistemas, cruzar datos en diversos niveles, e identificar correlaciones y patrones, especialmente asociados a los riesgos característicos de un proceso transversal, un sector o grupo de instituciones, especialmente en aquellos sectores más afectados por la corrupción. Dichos análisis, que van más allá del alcance institucional, pueden ser desarrollados por la SECOGEM en el Ejecutivo y por el OSFEM.

Asimismo, y bajo un esquema de cooperación con la sociedad civil o en el marco del enfoque de gobierno abierto, las universidades, centros de pensamiento (*think tanks*) y organizaciones especializadas de la sociedad civil podrían convertirse en aliados para el análisis de los riesgos, incluidos los de integridad, que pueden afectar las políticas públicas estatales. Una cooperación de este tipo puede alimentar una discusión informada, participativa y basada en evidencia, en el seno del Sistema Estatal Anticorrupción, de manera que la visión ciudadana también fortalezca las propuestas de solución.

Efectivamente, el Estado de México debería utilizar tecnología para fortalecer la congruencia de los mecanismos de control y sus resultados, ser congruentes y aportar de manera conjunta elementos para gestionar las actividades de control, proporcionando información valiosa para la evaluación y la toma de decisiones. La selección y desarrollo de actividades de control mediante tecnologías es una posibilidad real, que puede aportar a la congruencia de los mecanismos de control. En este sentido, el Estado de México cuenta con sistemas de control e información que pueden integrarse más, con un enfoque preventivo, especialmente en materia de riesgos de integridad, con base en tecnologías. El uso enfocado de la tecnología permitiría preparar y procesar gran cantidad de datos provenientes de registros, bases de datos y sistemas de información, que pueden ser utilizados para generar conocimiento e inteligencia sobre la gestión, los riesgos y el control de una manera que no puede llevarse a cabo manualmente por su complejidad y volumen. Entre los sistemas de control e información que pueden utilizarse se encuentran los relacionados con denuncias, sugerencias y reconocimientos (SAM), acceso a la información (SAIMEX), denuncias (SESAEMM), protesta ciudadana (Sistema de protesta ciudadana de la CEMER), personal del Estado (Directorio de servidores públicos), compras públicas (COMPRAMEX), responsabilidades administrativas (Sistema integral de Responsabilidades-SIR), información de oficio de sujetos obligados (IPOMEX), proveedores del Estado (Padrón de Proveedores y Prestadores de Servicios), y empresas objetadas (Boletín de empresas objetadas), entre otros. El uso de la tecnología para la integración de bases de datos puede favorecer la gestión del control y la gobernabilidad de las políticas estatales.

Promover la colaboración interinstitucional y el uso de tecnologías por la ciudadanía complementa fuertemente los sistemas de control interno y dota de mayor legitimidad a las entidades frente al riesgo de corrupción

La labor de análisis e inteligencia sobre los delitos de corrupción en el estado podría fortalecerse; si bien la fiscalía accede a los mapas de riesgo elaborados en las dependencias y organismos auxiliares, podrían establecerse relaciones de intercambio y análisis entre unidades especializadas de la fiscalía y personal experimentado en auditoría interna (OIC) e investigación administrativa de los sectores más afectados por riesgos a la integridad pública, incluidos además procesos como los de compras y sectores que, de acuerdo a la experiencia internacional y nacional, son más propensos a riesgos de corrupción. De esta manera, se podrían perfilar con más detalle los riesgos, los factores de riesgo y las áreas vulnerables, así como acordar canales de interacción y de aseguramiento de evidencias en el marco de investigaciones administrativas y penales. Esta colaboración no solo resultaría provechosa para la investigación, sino también para la labor preventiva de los OIC, en la medida que les permitiría identificar las variables presentes en los casos penales de corrupción que no han sido consideradas en las auditorías.

En materia de integridad pública, hoy se abren las posibilidades de diseñar herramientas basadas en tecnologías para el control ciudadano. Esto puede hacerse abriendo los datos públicos para su reutilización por la ciudadanía, por ejemplo, para detectar riesgos de conflicto de intereses y eventualmente denunciar actos de corrupción mediante el cruce de información sobre presupuesto público, compras públicas y contrataciones de obras, declaraciones patrimoniales y de intereses, cargos de toma de decisiones, financiamiento político, recurrencia de irregularidades y delitos en las instituciones. La formulación de una política explícita hacia el uso del *Big Data* (OCDE, *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Buenas Prácticas Estadísticas*, 2015) pero bajo el enfoque de Datos Abiertos, alentaría la participación de la sociedad civil en la generación democrática de conocimiento anticorrupción con enfoque y valor ciudadanos. En esta materia se están desarrollando numerosas iniciativas en otros países, incorporando herramientas de tecnología cívica.

El Observatorio Fiscal en Chile, por ejemplo, es una iniciativa de dos organizaciones de la sociedad civil y una universidad para poner a disposición de la ciudadanía información interactiva en línea sobre el presupuesto nacional de Chile, así como aplicaciones para dar seguimiento a la ejecución mensual del gasto estatal, incluyendo los procesos de compra a nivel nacional y municipal. De esta manera, la ciudadanía y centros de estudio pueden acceder a información oportuna sobre los recursos públicos y su gasto en diversos niveles de desagregación (véase la Gráfica 4.3).

operativas, financieras y de personal. Además, con esta información el gobierno del estado podría consolidar políticas de integridad en las secretarías, más allá de la aplicación de normas y organización de estructuras, dando mejor uso a mecanismos y nuevas herramientas para promover la integridad y luchar contra la corrupción. Para esto resultaría necesario que el gobierno del estado demande y desarrolle capacidad en la SECOGEM, por un lado, para la generación y uso de información sobre integridad proveniente de diversas instituciones estatales, y, por otro, para el análisis y generación de informes estratégicos para la toma de decisiones al más alto nivel. Por ejemplo, el Consejo del Tesoro de Canadá y el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno de Chile tienen funciones y capacidades para asesorar estratégicamente al gobierno (véanse Recuadro 4.5 y Recuadro 4.6).

Los componentes de una integración de información de este tipo podrían incluir preferentemente información cuantitativa y cualitativa sobre:

- los objetivos y recursos del gobierno del Estado de México al servicio de la ciudadanía
- las condiciones para el control interno y el control externo institucional
- las condiciones para el control ciudadano sobre las instituciones públicas estatales
- el mejoramiento esperado de los servicios a la ciudadanía como resultado de la prevención y detección de las actividades corruptas.

Recuadro 4.5. La Contraloría General de Canadá y su función central de auditoría interna

El Sector de Auditoría Interna de la Contraloría General de Canadá es responsable de la Política sobre Auditoría Interna y del buen funcionamiento de la función de auditoría interna del gobierno federal. Al desempeñar este rol, el Sector apoya el compromiso del Contralor General de fortalecer la rectoría, rendición de cuentas, gestión de riesgos y control interno del sector público en todo el gobierno. Las siguientes son las tres principales áreas de responsabilidad del Sector de Auditoría Interna:

1. La política pública y las prácticas profesionales se centran en proporcionar consejo y orientación oportunos al colectivo de auditoría. Esto incluye:
 - dirigir y defender el valor de la función de auditoría interna
 - monitorear y evaluar la implementación y cumplimiento de la política pública
 - proporcionar vigilancia y apoyo a las unidades departamentales de auditoría interna
 - desarrollar la política, proporcionar asesoría profesional y actuar como facilitadores de la tecnología.
2. El desarrollo del colectivo de auditoría interna a través de una serie de iniciativas para respaldar el desarrollo de capacidades y el involucramiento. Esto incluye:
 - reclutar y apoyar comités de auditoría departamentales
 - fortalecer las capacidades del colectivo de auditoría interna mediante la gestión del talento e iniciativas para su desarrollo
 - promocionar el involucramiento del colectivo a través de una serie de grupos de trabajo, comités consultivos y el intercambio de buenas prácticas.
3. El Sector también tiene un brazo operativo que ejecuta el trabajo de auditoría interna en todo el gobierno y se enfoca en proporcionar una serie de servicios independientes de auditoría interna diseñados para añadir valor y mejorar las operaciones de departamentos chicos y grandes, incluyendo las Agencias de Desarrollo Regional. La Unidad de Operaciones de Auditoría encabeza las intervenciones de auditoría interna que atienden riesgos o problemas horizontales, sectoriales o temáticos en departamentos grandes y pequeños o cualquier otra intervención de auditoría interna que haya sido identificada por la Contraloría General de

Canadá o la Secretaría del Tesoro. La Unidad también es responsable de encabezar las intervenciones de auditoría interna enfocadas en departamentos que no cuentan con una función de auditoría interna.

Fuente: (Treasury Board of Canada Secretariat, 2018^[12]).

Recuadro 4.6. Política de coordinación gubernamental del control y la auditoría interna: el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno de Chile

El Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG) es un organismo asesor del Presidente de la República en materia de control interno, auditoría interna y probidad administrativa. A pesar de no contar con una ley, este organismo ha mantenido sus funciones desde el año 1997 hasta la actualidad, brindando asesoría al más alto nivel a presidentes y sus ministros. Al mismo tiempo, coordina la implementación de la política de control interno gubernamental en todas las dependencias del Ejecutivo y empresas del Estado.

Los elementos clave de su estructura son los siguientes:

- Cuenta con un Consejo que asesora al presidente sobre la política gubernamental de control, gestión de áreas críticas e iniciativas gubernamentales de auditoría y probidad.
- La Secretaría Ejecutiva es un cuerpo técnico, que apoya al Consejo y coordina la implementación de la política y las instrucciones de control y auditoría interna, brinda asistencia técnica y orientación a todas las dependencias del gobierno.
- Cada ministerio cuenta con un Auditor Gubernamental y un Comité de Auditoría Ministerial, integrado por los Jefes de las Unidades de Auditoría Interna de cada entidad pública dependiente o vinculada a cada ministerio.
- Cada entidad pública cuenta con una Unidad de Auditoría Interna.

Funcionalmente, el rol del Consejo es implementar los objetivos de control en todos los niveles de la Administración del Estado:

- Cada año el Presidente de la República fija uno o más objetivos de control, los que deben integrarse a los planes de trabajo de control interno y los planes de trabajo de las auditorías internas en cada entidad del gobierno.
- Cada Ministro de Estado anualmente fija objetivos de control sectoriales, que también son integrados en las funciones de control cotidiano de las entidades del sector respectivo, y de cada unidad de auditoría interna.
- Finalmente, cada jefe de entidad fija sus propios objetivos de control institucionales. Tanto los encargados de efectuar labores de control como las auditorías internas incorporan estos objetivos en sus planes de trabajo.
- El CAIGG efectúa un seguimiento de la implementación de los objetivos presidenciales ministeriales e institucionales de control y presta asistencia técnica e información permanente al sistema de control interno a través de las unidades de auditoría interna, que brindan el aseguramiento al interior de cada entidad.

La labor de asesoría, apoyo técnico e información para el control está basada en un sistema de información que facilita que las decisiones de control, los diagnósticos de riesgo y los requerimientos

técnicos bajen y suban por toda la estructura de auditoría interna gubernamental, manteniendo la cohesión de los planes de control.

Fuente: (Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno, 2020^[13]).

Otro aspecto que presenta una oportunidad es la mayor coordinación de objetivos y actividades de control externo, especialmente aquellos ejecutados por el OSFEM, y la de control interno, coordinados por la SECOGEM. Las auditorías externas e internas son diferentes en su modalidad *ex post* y *ex ante*, y en su propósito, pero tienen finalidades últimas, puntos de contacto importantes y oportunidades para la complementariedad. La SECOGEM podría fortalecer su papel, en el marco del Sistema Estatal de Fiscalización, promoviendo una mejor homologación de procesos, programas y normas, coordinación de las acciones de control y auditoría, y un análisis cooperativo para la toma de decisiones, buscando conciliar los objetivos, intereses y oportunidades del control interno y externo.

La separación de los roles y tareas en tres líneas de defensa puede ayudar a definir claramente las funciones y responsabilidades

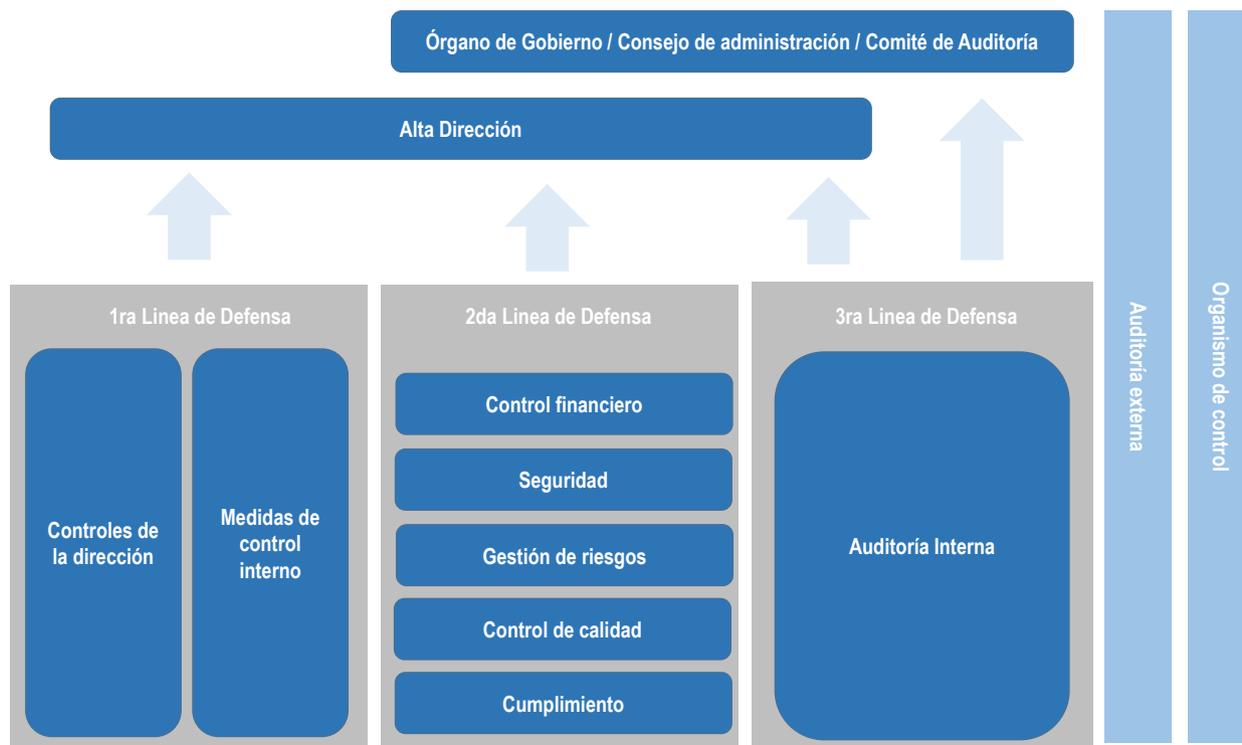
La distinción más detallada acerca del rol y aporte de la función de auditoría interna en entidades complejas es útilmente desarrollado por el modelo de las Tres Líneas de Defensa. La comprensión e implementación de este modelo en cada institución pública ayudaría a diferenciar las tareas y roles de los OIC y de los demás responsables de la gestión en la implementación del sistema de control interno en cada dependencia y organismo auxiliar. El modelo ayuda a mejorar la comprensión de la gestión de riesgos y control al definir las funciones y responsabilidades. El principal concepto es que “bajo la supervisión y guía de la alta dirección y del consejo de administración, se necesitan tres grupos separados (o líneas de defensa) dentro de la organización para gestionar eficazmente el riesgo y el control”.

Las responsabilidades de cada uno de los grupos (o “líneas”) son:

- Aduñarse y gestionar el riesgo y el control (gerencia operativa de primera línea).
- Supervisar el riesgo y el control en apoyo de la gestión (la dirección implementa las funciones de riesgo, control y cumplimiento).
- Proporcionar aseguramiento independiente al consejo de administración y a la alta dirección en relación con la eficacia de la gestión del riesgo y del control (auditoría interna).

De esta manera, cada una de las tres líneas tiene una función distinta dentro del marco general de gobierno de la organización (véase la Gráfica 4.4). Cuando cada una cumple con su rol asignado de forma eficaz, se aumenta la probabilidad de que la organización tenga éxito en alcanzar sus objetivos generales.

Gráfica 4.4. El Modelo de las tres líneas de defensa



Fuente: (Anderson and Eubanks, 2015^[10]).

De acuerdo con el modelo, la primera línea de defensa es la dueña de los procesos de la organización, cuyas actividades crean o gestionan los riesgos que pueden contribuir o evitar que se alcancen los objetivos. Esto incluye enfrentar los riesgos correctos. En las dependencias y organismos auxiliares del Estado de México se desconoce técnicamente el Modelo de las tres líneas de defensa, sin embargo, los auditores comprenden la necesidad de una separación de roles y pretenden aportar a la búsqueda de apropiación del control en la primera y segunda líneas de defensa. En el Estado de México, la primera línea debería estar constituida por los funcionarios públicos y áreas que gestionan directamente las operaciones en cada una de las dependencias y organismos auxiliares. Son estos funcionarios quienes deberían apropiarse del riesgo y definir el diseño y la ejecución de los controles de la institución para responder a tales riesgos.

La segunda línea está concebida para respaldar a la dirección, aportando conocimientos, excelencia en procesos y supervisión de la gestión, en conjunto con la primera línea, ayudando a garantizar la gestión eficaz del riesgo y control. Sería conveniente que las funciones de la segunda línea de defensa en las dependencias y organismos auxiliares estén separadas de la primera, pero igualmente bajo el control y la guía de la dirección. La segunda línea debería consistir esencialmente en una función de supervisión o vigilancia respecto de las unidades que operan los procesos de la organización y que gestionan los riesgos. Las unidades que usualmente deben asumir esta línea de defensa son las responsables de los procesos misionales de la organización, pero además es conveniente que sean parte las unidades de apoyo y control, como por ejemplo las de planeación, presupuesto y finanzas, control de gestión, y control legal. En este sentido, el Estado de México podría tomar medidas que aseguren una mayor claridad entre el personal de las instituciones públicas sobre las funciones asociadas a la gestión de riesgos y el control. Junto con esto, podría evaluarse la correspondencia entre el perfil de los integrantes de los COCODI y la integración de una segunda línea de defensa. Lo anterior sería una manera de implementar el modelo de

las tres líneas de defensa fortaleciendo los lineamientos fundamentales del modelo del Marco Integrado de Control Interno del Estado de México.

La tercera línea de defensa proporciona aseguramiento a la alta dirección y al consejo de administración, corroborando que los esfuerzos de la primera y la segunda líneas son consistentes con las expectativas. Por esto, la tercera línea de defensa no está concebida para realizar funciones de gestión, esto con el fin de proteger su objetividad e independencia de la organización. En las dependencias y organismos auxiliares del Estado de México, dicha tarea de aseguramiento debería ser claramente establecida como una función de los OIC, y en el nivel del Ejecutivo estatal como una función de la SECOGEM. Son los OIC los que, en su función de auditoría, deben proporcionar aseguramiento al titular y al órgano de dirección de la eficacia de la gestión del riesgo. Una clara separación de la tercera línea con la segunda no es incompatible con tareas de supervisión y autoevaluación que haga, por ejemplo, un jefe de unidad, sobre el funcionamiento de un elemento del sistema de control interno en un área de la organización. Dicha tarea puede y debe ser efectuada por el directivo de una unidad administrativa o de negocios, con el fin de evaluar la presencia y el funcionamiento de uno o más componentes del sistema de control interno aplicable a sus procesos o unidad, su funcionamiento y suficiencia. Esta actividad puede responder a varias razones, como la decisión sobre una nueva estrategia, cambios en planes y métodos, u otras, y en tal sentido estar destinada a fortalecer el control interno como una actividad complementaria a las revisiones de auditoría interna y a la labor de aseguramiento. En el Estado de México, la formación y asesoría sobre control interno a las unidades encargadas de procesos podría alentar a que estas efectúen evaluaciones oportunas sobre componentes de control interno asociados a riesgos relevantes, fomentando la apropiación del riesgo y el control, a la vez que enfatizaría la separación de funciones según el Modelo de las tres líneas de defensa, y relevaría la función de apoyo y aseguramiento de la función de auditoría interna de los OIC.

La implementación de las tres líneas de defensa requiere además aclarar que la alta dirección y el consejo de administración tienen responsabilidades importantes en la aplicación del modelo

Según este modelo, aunque ni la alta dirección ni el consejo de administración son considerados parte de ninguna de las tres líneas, ambas tienen la responsabilidad de establecer aspectos elementales de la gestión, como son los objetivos de la organización y las estrategias de alto nivel para alcanzar esos objetivos. Asimismo, deben establecer estructuras de gobierno para gestionar mejor el riesgo. En materia de control interno, la alta dirección también se debe encargar de la selección, el desarrollo y la evaluación del sistema. La implementación de este modelo fortalecería la comprensión de cada titular y órgano de dirección sobre el apoyo que el sistema de control interno brinda al buen gobierno y desempeño institucional y ayudaría a sensibilizarlos sobre su responsabilidad en la implementación y desarrollo del sistema de control interno y la debida separación de funciones en el control y gestión de riesgos. En esta línea de propósitos, la SECOGEM podría constituirse en una unidad asesora al más alto nivel del gobierno del Estado de México, prestando orientación al sistema y al modelo.

La función de auditoría interna debe alcanzar la mayor independencia posible de la gestión, de manera que proporcione una opinión objetiva y de mayor confiabilidad para la toma de decisiones de la alta dirección y para los terceros interesados

La independencia de la función de auditoría interna adquiere características especiales en las entidades públicas. Por una parte, la independencia debe enmarcarse en el conjunto de arreglos jurídicos e institucionales, federales o estatales, que caracterizan el modo de gobierno en cada país, y al interior de cada uno. La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) ha acordado Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), y en la ISSAI 10 (INTOSAI, s.f.[14]) aprobó criterios para las normas de auditoría enfocadas en defender la independencia en la

auditoría externa de la administración pública. Si bien tales criterios, contenidos en la Declaración de Lima, están dirigidos a garantizar la mayor independencia de los órganos públicos de control externo, sus normas son igualmente válidas para promover la independencia de la función de auditoría interna respecto de los gestores de los riesgos. La ISSAI 1, en el numeral 2 del artículo 3, sobre control interno y externo, advierte que “los órganos de control interno dependen necesariamente del director de departamento en cuya organización se crearon. No obstante, deben gozar de independencia funcional y organizativa en cuanto sea posible a tenor de la estructura constitucional correspondiente”.

Tomando en cuenta este antecedente, el sistema de auditoría interna del Estado de México constituye un modelo mixto, consistente en una auditoría interna del gobierno estatal, externa a las dependencias y organismos auxiliares del Estado mexiquense. Este diseño asegura un razonable nivel de independencia de los OIC que realizan la función de auditoría interna respecto de los titulares de cada organización en la que desempeñan su función. Como contrapartida a dicha independencia, el Estado de México podría fortalecer la sensibilización de los titulares y directivos públicos respecto de la labor de aseguramiento del sistema de control interno que desempeñan los OIC, de manera que identifiquen a los OIC como aliados en las labores de auditoría y evaluación del control interno. Para ello, también resultaría conveniente asegurar que los OIC no realicen labores de la primera línea, ni aquellas que son propias de las unidades que deben implementar el sistema de control interno. Una manera de hacerlo es disminuyendo sus actuaciones en gestiones potencialmente auditables, como son los procesos de compra, supervisión e inspección. En tal sentido, podría evaluarse la conveniencia de reformar o aclarar el artículo 49 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, que entrega a la Secretaría de la Contraloría y los órganos internos de control la supervisión de la ejecución de los procedimientos de contratación pública. La supervisión es una labor propia de jefaturas de línea y debe ser llevada a cabo por tales jefaturas, sistemas o mecanismos de control, de manera que las gerencias y jefaturas sean responsables y rindan cuentas de la labor de control propia de sus cargos. Asimismo, sería conveniente reducir o eliminar la actuación de los OIC en acciones de verificación que se alejen de la naturaleza independiente de la auditoría. Tal es el caso de las denominadas *Inspecciones*, que cuantitativamente son significativas respecto del total de acciones de la función de auditoría de los OIC y que mostraron no tener una definición precisa entre los entrevistados por la misión de la OCDE, variando desde acciones de seguimiento de auditorías anteriores hasta verificaciones de hechos propios de un control en la línea (primera o segunda línea de defensa).

Asimismo, las entrevistas llevadas a cabo por la misión de la OCDE arrojaron que algunas direcciones y gerencias efectúan solicitudes a los OIC para realizar acciones de verificación de las actuaciones del personal de línea a su cargo, ante la dificultad que encuentran para que el personal cumpla sus obligaciones o instrucciones. La independencia del juicio del auditor debe protegerse evitando encomendarle tareas que lo involucren en la gestión misma y asignando claramente dichas tareas al personal correspondiente, quien deberá rendir cuentas de su desempeño y de los obstáculos existentes.

La auditoría interna puede ser una función asesora al más alto nivel

Adicionalmente, la función de auditoría interna de los OIC debe propender a mostrar el valor de sus tareas e informes a los titulares y órganos de dirección, así como a las gerencias y jefaturas. La función de auditoría no puede actuar en la línea, pero debe ser capaz de asesorar y brindar apoyo para la mejor toma de decisiones en los diversos niveles de cada organización. Como señala claramente la ISSAI 100 (INTOSAI, 2019^[15]) sobre principios fundamentales de auditoría del sector público “la auditoría del sector público es esencial, ya que proporciona a los órganos legislativos y de supervisión, a los encargados de la gobernanza y al público en general, información y evaluaciones independientes y objetivas concernientes a la administración y al desempeño de las políticas, programas u operaciones gubernamentales”.

Si bien una serie de factores ayudan a que la información del auditor sea valiosa para los funcionarios públicos y el gobierno, resulta altamente necesario que los auditores consideren los siguientes principios de auditoría del sector público: a) la materialidad durante todo el proceso de auditoría; b) preparar la documentación para proporcionar una comprensión clara del trabajo realizado, de la evidencia obtenida y de las conclusiones alcanzadas; y c) establecer una comunicación eficaz, especialmente con la administración y los encargados de gobernanza. El desarrollo de esta capacidad de la auditoría interna para asesorar de manera relevante debe ser impulsado por la SECOGEM, a través de una estrategia de mayor generación de valor de la auditoría interna, que incluya herramientas como la sensibilización de la alta dirección, la capacitación de los auditores, la evaluación de la calidad y aporte a la gobernanza de sus productos y la percepción de los usuarios de la información de auditoría sobre su aporte al logro de objetivos, metas y normas.

Los OIC pueden ayudar a asegurar la prevención de la corrupción mediante auditorías de integridad

El uso regular de exámenes o auditorías de integridad es una oportunidad para el Estado de México de contar con una valiosa herramienta para asegurar que el marco normativo, los mecanismos de control y sistemas para la integridad se utilizan efectivamente por las diversas unidades encargadas y que se aplican siguiendo métodos que garanticen su eficacia, eficiencia y calidad.

Lo anterior sería especialmente relevante respecto de los mecanismos de participación ciudadana, acceso a la información, denuncia y protección a denunciantes, gestión de recursos humanos, incluyendo los procesos de control previo a la contratación de funcionarios, prevención de conflictos de intereses, verificación de las declaraciones patrimoniales, control disciplinario de las jefaturas y prohibiciones post empleo público; mecanismos de control para la integridad en las compras públicas y el otorgamiento de permisos, subvenciones, subsidios y beneficios estatales. Los OIC son unidades aliadas en la evaluación de las herramientas para la prevención de la corrupción, ya que pueden efectuar auditorías sobre la calidad de tales mecanismos y su uso efectivo, y emitir una opinión independiente que contenga recomendaciones para su fortalecimiento. Por ejemplo, en Reino Unido, la auditoría interna contribuye a la detección de fraude y corrupción (véase el Recuadro 4.7).

Recuadro 4.7. Fraude y Corrupción – El rol de la auditoría interna

Detectar el fraude y la corrupción no es una de las principales funciones de la auditoría interna. Su papel es emitir un dictamen independiente, basado en una evaluación objetiva del marco de gobernanza, administración de riesgos y control. De esta manera, los auditores internos pueden:

- Revisar la evaluación de riesgos del organismo en busca de evidencia para fundamentar un dictamen de que los riesgos de fraude y corrupción hayan sido debidamente identificados y adecuadamente atendidos (es decir, dentro de la tolerancia al riesgo).
- Emitir un dictamen independiente sobre la efectividad de los procesos de prevención y detección implementados para reducir el riesgo de fraude o corrupción.
- Revisar los nuevos programas y políticas (y cambios en las políticas y programas existentes) en busca de evidencia de que el riesgo de fraude y corrupción haya sido considerado, donde correspondiera, y ofrecer un dictamen sobre la presumible eficacia de los controles diseñados para reducir el riesgo.
- Considerar la posibilidad de fraude y corrupción en cada intervención de auditoría e identificar indicadores de posible comisión de delito o de debilidades de control que podrían señalar una vulnerabilidad al fraude o corrupción.
- Revisar las áreas donde hayan ocurrido instancias graves de fraude o corrupción para identificar las debilidades del sistema que hubieran sido explotadas o controles inoperantes y hacer recomendaciones, en su caso, en cuanto al refuerzo de los controles internos.
- Apoyar, o llevar a cabo, investigaciones en nombre de la administración. Los auditores internos solo deben investigar casos, presuntos o reales, de fraude o corrupción, si cuentan con los conocimientos y comprensión adecuados de las leyes pertinentes que les permitan llevar a cabo esta labor con eficacia. Si se lleva a cabo el trabajo de investigación, la administración debe estar al tanto de que el auditor interno está actuando fuera de las atribuciones fundamentales de la auditoría interna, y de las posibles repercusiones sobre el plan de auditoría.
- Emitir un dictamen sobre la presumible eficacia de la estrategia de riesgo de fraude y corrupción del organismo (por ejemplo, políticas, planes de respuesta, política de denuncias, códigos de conducta) y si estos han sido comunicados efectivamente a través del organismo. Los directivos son los principales responsables de garantizar que exista una estrategia adecuada y es función de auditoría interna revisar la efectividad de dicha estrategia.

Fuente: (HM Treasury, 2012_[16]).

La independencia y el rol de la auditoría interna al servicio del sistema de control interno es un objetivo que el Estado de México debería perseguir permanentemente mediante medidas dirigidas a mejorar el desempeño y la integridad de los auditores internos

La profesionalización de la labor de auditoría interna fortalece la independencia de juicio de los auditores, ya que fundamentan sus opiniones en estándares, metodologías y técnicas reconocidas, y se adhieren a normas de auditoría internacionalmente reconocidas. Los principios internacionales de auditoría para el sector público establecen principios generales que deben seguir los auditores, entre ellos: a) la ética e independencia del auditor; b) el juicio profesional, diligencia debida y escepticismo; y c) el control de calidad. Las prácticas internacionalmente aceptadas en materia de calidad de la auditoría (como las establecidas en la Norma Internacional en el Control de Calidad, ISQC 1) incluyen la necesidad de que las organizaciones cuenten con políticas y procedimientos sobre la misma, incluyendo el monitoreo de la auditoría, con políticas y procedimientos para promover una cultura interna basada en el reconocimiento de que la calidad es esencial en el desempeño de los trabajos de auditoría. Asimismo, define como elemento de un sistema de control de calidad que la organización establezca políticas y procedimientos diseñados para proporcionar seguridad razonable de que los trabajos se desempeñan de acuerdo con las normas profesionales y los requisitos reguladores y legales, y que se emiten informes apropiados. Igualmente, respecto de la revisión del control de calidad del trabajo, advierte que la organización debe establecer políticas y procedimientos que requieran una revisión de control de calidad que proporcione una evaluación objetiva de los juicios importantes hechos por el equipo de trabajo y las conclusiones obtenidas al formular el informe. La Contraloría General de Canadá, por ejemplo, ha desarrollado los Perfiles y el Diccionario de Competencia de Auditoría Interna (véase el Recuadro 4.8) y Eslovenia estableció el programa TIAPS (véase el Recuadro 4.9).

En este mismo sentido, pero desde la perspectiva de la formación, no existe en el estado mexiquense una oferta suficiente de formación y especialización en materia de auditoría, por lo que sería recomendable que el gobierno del Estado de México evalúe iniciativas de largo plazo para fortalecer el acceso de los auditores internos a cursos de formación, actualización, especialización y certificación sobre, por ejemplo, auditoría interna, auditoría forense, auditoría financiera, auditoría sobre tecnologías de información y uso de tecnologías para el control y la auditoría.

En este sentido, es recomendable que el Estado de México, a través de la SECOGEM, fortalezca su rol de entidad rectora en materia de auditoría interna, mediante planes de fortalecimiento técnico y aseguramiento de la profesionalización de los auditores y la calidad del trabajo de auditoría. Para ello, puede ser altamente conveniente activar en este sentido convenios con la Auditoría Superior de la Federación, el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM) y el Colegio de Contadores Públicos de Toluca.

Recuadro 4.8. Programa de Desarrollo de Auditoría Interna y los Perfiles y el Diccionario de Competencia de Auditoría Interna, Canadá

Entre las iniciativas para robustecer el desarrollo de un sistema de contratación y fortalecimiento de la auditoría interna, la Contraloría General de Canadá ha desarrollado el Marco de Competencias de Auditoría Interna (AI).

El Marco de Competencias de Auditoría Interna tiene como objetivo apoyar y habilitar a una comunidad de AI, autosuficiente y de calidad, en el sector público federal. Ofrece una excelente infraestructura, junto con herramientas y servicios de apoyo, para posicionar a la comunidad de la AI como profesionales que llevan a cabo un trabajo, en el gobierno de Canadá, que agrega valor a sus organismos.

Los Perfiles y el Diccionario de Competencia de AI son los principales pilares de la administración basada en competencias (CBM). Permiten a los organismos centrarse en la manera en que una persona emprende su labor con base en las destrezas, habilidades y conocimientos necesarios para realizar las tareas. CBM es la aplicación de un conjunto de competencias a la administración de recursos humanos (plantilla, capacitación, gestión del desempeño y planeación de recursos) para lograr excelencia en el desempeño y resultados que sean relevantes para los organismos.

Fuente: (OCDE, 2017^[17]).

Recuadro 4.9. El Programa de Capacitación de Auditores Internos de Eslovenia

La Capacitación de Auditores Internos en el Sector público (TIAPS) ofrece un ejemplo de certificación en auditoría interna orientada al sector público, que combina mejores prácticas internacionales con preocupaciones regulatorias localizadas, impartida en el idioma del país anfitrión.

I. Alcance y características clave:

La idea detrás de TIAPS comenzó en Eslovenia en 2002. El programa TIAPS fue desarrollado para fortalecer las competencias en procesos de auditoría interna en el sector público, dedicando especial atención a los requisitos introducidos por los procesos de adhesión a la Unión Europea. Las directrices, obligatorias y recomendadas, emitidas por el IIA han sido vistas, desde tiempo atrás, como centradas en el sector privado e incapaces de atender integralmente las preocupaciones del sector público.

Una de las maneras en que el TIAPS aborda tales vacíos es incluyendo un módulo personalizable sobre legislación y fiscalidad, redactado por expertos de los países participantes. La forma de enseñar normas y prácticas difiere de la del IIA, que se basa más en reglas que en principios. El TIAPS indica claramente a sus estudiantes lo que debe hacerse y cómo, a diferencia de la orientación emitida por el IIA, que deja un margen generoso para la interpretación.

El TIAPS está dirigido a empleados del sector público con licenciatura y que cuenten ya con experiencia práctica en áreas como contabilidad, supervisión financiera y control. El programa consta de siete módulos, divididos en dos niveles, certificado y diploma, cuyos módulos, excepto el de Legislación y Tributación Nacional, fueron desarrollados por el Instituto Colegiado de Finanzas Públicas y Contabilidad (CIPFA).

II. Desafíos

El mayor obstáculo para implementar el TIAPS es también su mayor fortaleza: la adaptación a nivel local del plan de estudios. Esto requiere instituciones involucradas en realizar gran parte del trabajo de preparación antes de la entrega del programa, lo que incluye traducir el material de capacitación y entrenar a los capacitadores locales que impartirán el contenido de los módulos en el idioma local.

Una cuestión conexas es la necesidad de encontrar y contratar expertos para crear los módulos de legislación y tributación. El equipo de implementación del programa contrata traductores con conocimientos sólidos de la esencia del contenido; la traducción inicial es revisada por un editor o revisor, para hacer cualquier adecuación necesaria, conforme a la terminología estándar en cada país.

A pesar de ser un programa relativamente joven, el TIAPS ofrece especializaciones. Estas, sin embargo, todavía no alcanzan el nivel de equivalencia total para reemplazar directamente a las certificaciones especializadas –como la de Auditor Certificado en Sistemas de Información (CISA), otorgado por la Asociación de Auditoría y Control de Sistemas de Información (ISACA)– aunque hay planes para hacerlo en el mediano plazo.

El programa también tiene manera de monitorear y asegurar que sus profesionales certificados se mantengan actualizados en las tendencias en evolución de la auditoría, como lo hacen el IIA y la ISACA, a través de sus requisitos de educación profesional continua.

Fuente: (OCDE, 2017^[17]).

En cuanto a otras medidas asociadas a las condiciones de empleo y remuneración, los tratados internacionales anticorrupción suscritos por México lo comprometieron a adoptar una serie de medidas, que en lo tocante a la auditoría interna adquieren plena vigencia. La Convención Interamericana Contra la Corrupción comprometió a los estados parte a que consideren el estudio de medidas de prevención de la corrupción, que tomen en cuenta la relación entre una remuneración equitativa y la probidad en el servicio público (numeral 12 del Artículo III). En un sentido más directo, la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción, suscrita en Mérida en 2003, comprometió a los estados parte a adoptar sistemas de convocatoria, contratación, retención, promoción y jubilación de empleados públicos, basados en principios de eficiencia y transparencia y en criterios objetivos como el mérito, la equidad y la aptitud; incluir procedimientos adecuados de selección y formación de los titulares de cargos públicos que se consideren especialmente vulnerables a la corrupción; fomentar una remuneración adecuada y escalas de sueldo equitativas, teniendo en cuenta el nivel de desarrollo económico del estado parte; y promover programas de formación y capacitación que les permitan cumplir los requisitos de desempeño correcto, honorable y debido de sus funciones, y les proporcionen capacitación especializada y apropiada para que sean más conscientes de los riesgos de corrupción inherentes al desempeño de sus funciones.

Otra medida importante para fortalecer la auditoría interna y la independencia del auditor en el Estado de México sería el establecimiento de un sistema de ingreso, promoción, remuneración y destinación de los auditores transparente y basado en el mérito, que incorpore como variable relevante la obtención de una remuneración equitativa y de acuerdo con las responsabilidades de su función y cargo. Este conjunto de medidas, aplicadas progresivamente, fortalecerían el desempeño e independencia de los auditores y, en consecuencia, el sistema de control interno y la integridad en el Estado de México.

Fortalecer el control interno a nivel municipal

El control interno, la gestión de riesgos y la auditoría interna en el nivel municipal necesitan rediseñarse, fortalecer el recurso humano y tener acceso a apoyo técnico

En los 125 municipios del Estado de México residen 16 187 608 habitantes, donde 87% de la población es urbana. Presupuestalmente cuentan con aproximadamente USD 2 000 millones anuales y cuentan estimativamente con un poco más de un tercio del total de 295 000 empleados públicos del Estado. Los municipios se dividen en tres grupos, según su tamaño, y la realidad y limitaciones de la gran mayoría de ellos y sus alcaldías es muy distinta. Dentro de esta diversidad existen algunos condicionamientos para el desempeño de las alcaldías que inciden en su capacidad para el control y la prevención de la corrupción. La Ley de Gestión Municipal del Estado de México está desactualizada y no existe una carrera funcionaria municipal. Esto incide en una alta rotación de personal, que muchas veces no cuenta con las competencias suficientes para un desempeño efectivo. En su conjunto, existe un desafío en la contratación y formación del recurso humano en el nivel municipal, lo que constituye una debilidad estructural para la implementación de adecuados ambientes de control y para el cumplimiento de los objetivos municipales.

En materia de implementación de sistemas de control interno, los titulares de las contralorías entrevistados afirmaron que los municipios están efectuando evaluaciones de control interno basadas en la normativa estatal, en el entendido de que el OSFEM lo ha hecho obligatorio en ese nivel. Sin embargo, el desafío de incorporar el Sistema de Control Interno Institucional en el nivel municipal es mayor que en el nivel estatal. Según la Contraloría del Órgano Legislativo, los municipios con menos de 150 000 habitantes, equivalentes a 103 de los 125 existentes, tienen un bajo nivel de madurez de sus SCII. Desde la perspectiva del OSFEM y de la Contraloría del Órgano Legislativo, el control interno en los municipios es débil y los factores que inciden en su mayor o menor nivel de implementación son el diseño institucional del sistema, el tamaño de los municipios, los incentivos al control y la formación y capacitación. Uno de los principales aspectos que inciden en esta situación es la baja independencia de los titulares de las contralorías municipales, debido a la baja profesionalización del cargo y su dependencia de los alcaldes.

Una evaluación sobre las condiciones e incentivos para el control interno y la función de auditoría en el nivel municipal permitiría diseñar reformas, incluso legales, que pongan al día las estructuras de gestión y de control municipal, con las directrices y prácticas más actuales en la materia. Un diseño moderno de gestión y control debería estar dirigido a que los organismos municipales decisorios cuenten con información de alto valor para el cumplimiento de los objetivos y metas municipales, y que la información de auditoría interna se base en una opinión profesional y técnica independiente. Por otra parte, de acuerdo con los contralores municipales entrevistados, el control en el nivel municipal está asociado aún a la tarea de las contralorías, a la vez que estas unidades son utilizadas para supervisar tareas, y en ocasiones para evaluar el control interno, reemplazando la segunda línea de control. Es preciso regular internamente, sensibilizar y capacitar sobre la separación de los roles en el control interno y la identificación de riesgos, incluyendo los de fraude y corrupción. El Modelo de las Tres Líneas de Defensa brinda orientaciones simples y prácticas, que facilitan la comprensión y separación de roles en la labor de control y aseguramiento. Su aplicación permitiría mejorar la comprensión del control en el personal y autoridades municipales, así como destinar las tareas de auditoría al aseguramiento del sistema.

En el nivel municipal, la labor de auditoría tiene desafíos más acusados que en el estatal. Todos los contralores municipales entrevistados informaron que la función de auditoría interna a su cargo no cuenta con suficiente personal y que los funcionarios asignados por lo general no cuentan con las habilidades y conocimientos suficientes para un buen desempeño de auditoría. También llamaron la atención sobre la ausencia de capacitación en materia de control del personal de los municipios, y la ausencia de recursos suficientes para su labor de auditoría, incluyendo el uso de sus propios vehículos y computadores

personales, lo que en sí es un riesgo de control. El uso de tecnologías para la auditoría es aún un desafío generalizado en el ámbito municipal y, además, existe carencia de auditores informáticos.

En este sentido, el OSFEM es un referente estatal en materia de control y, atendida su cobertura y funciones, puede transformarse en la guía y apoyo que requieren los municipios en materia de control y auditoría. Como guía, el OSFEM puede contribuir a la liberación estratégica de las acciones de control en el nivel municipal y ser un punto de inflexión entre los enfoques de control federal, estatal y municipal. Por ejemplo, alentando acciones coordinadas de la Contraloría del Poder Legislativo y del OSFEM para implementar los SCII en los municipios, fortalecer el ambiente de control y, eventualmente, hacer efectivas responsabilidades por omisión de control y rendición de cuentas. Asimismo, cuenta con las capacidades para ser un apoyo en el seguimiento de la implementación del SCII en los municipios, y en el fortalecimiento técnico de las contralorías municipales. Se podrían detectar aquellos municipios y contralorías municipales que puedan convertirse en referentes en la materia, y establecer un *benchmarking* y *rankings*, a la vez que se identifican aquellos municipios que por sus características resulten más vulnerables a la corrupción, con el objeto de focalizar esfuerzos de auditoría y seguimiento sobre ellos, y de apoyo técnico a las contralorías municipales. Este tipo de acciones pueden ser apoyadas desde el Sistema Estatal de Fiscalización, diferenciando actividades enfocadas a la fiscalización coordinada, de aquellas destinadas al apoyo técnico y la capacitación, estas últimas ordenadas en un plan de fortalecimiento de capacidades.

Tomando en cuenta la dispersión geográfica de los municipios, y su falta de recursos y personal en materia de control, es altamente recomendable que el apoyo brindado por el OSFEM a las contralorías municipales se amplíe, incorporando capacitación, herramientas técnicas, seguimiento y sistemas informáticos. Estos deberían estar destinados a facilitar y separar eficientemente la tarea de control y de auditoría en los municipios y a fortalecer la integración de esfuerzos de control entre el OSFEM y los municipios, mediante planes y recursos adicionales enfocados en el fortalecimiento de capacidades y el seguimiento técnico. Adicionalmente, el OSFEM podría conducir un proyecto piloto para que los municipios compartan servicios de auditoría, como forma de gestionar recursos de control entre ellos y de acuerdo con áreas de interés común de los mismos.

Otra iniciativa que podría fortalecer la discusión, orientación y capacitación de las contralorías municipales en materia de gestión y control es la constitución de una asociación o entidad abierta y sin identificación política, que agrupe a los municipios del Estado de México con dichos fines. Una asociación de este tipo facilitaría la acumulación y gestión de una demanda de fortalecimiento institucional de todos los municipios y de todas las contralorías municipales, así como la eventual asignación de fondos estatales o municipales. Una iniciativa de este tipo podría ser un incentivo para que las universidades y centros de formación en materia de gestión pública, planeación, control, auditoría y prevención de la corrupción, generen una oferta de formación, capacitación e investigación que en el largo plazo resuelva la debilidad de formación del personal en el orden municipal.

Propuestas de acción

Establecer objetivos precisos para un sistema de control eficaz

El Estado de México cuenta con un sólido marco normativo para promover un ambiente de control adecuado y orientado a la integridad pública. Sin embargo, podría hacer más para establecer objetivos precisos hacia un sistema de control eficaz:

- mejorando los esfuerzos para desarrollar un marco normativo que sea la base de un cumplimiento cotidiano y real del control interno
- adoptando medidas que sensibilicen a todo el personal respecto del rol que le corresponde en el control y adoptando medidas clave para desarrollar un ambiente de control basado en la integridad
- logrando la apropiación del control y la rendición de cuentas por funcionarios y personal clave en el proceso de implementación y desarrollo de un sistema de control interno, con miras a lograr impactos en la planificación y toma de decisiones
- promoviendo y facilitando el compromiso visible de los directivos con el control interno y la integridad más allá del mínimo, de manera que puedan marcar el tono desde la dirección hacia los mandos intermedios
- fortaleciendo la capacitación en control interno y ética pública llevándola a todos los funcionarios públicos del Estado de México
- generando las condiciones para aprovechar los sistemas de información y potencialidades de la SECOGEM para asesorar estratégicamente al gobierno sobre auditoría interna, control interno e integridad.

Adoptar un enfoque estratégico para la gestión de riesgos que comprenda la evaluación de riesgos para la integridad en el sector público

El Estado de México cuenta con un marco normativo para la gestión de riesgos y se encuentra en proceso de implementación formal con diversos niveles de avance. Sin embargo, la gestión de riesgos debería impregnar la cultura y las actividades de las dependencias y organismos auxiliares del estado, de modo que sea importante para todos los que laboran en ella. Podría adoptar medidas para contar con un enfoque estratégico para la gestión de riesgos:

- asegurando mediante sensibilización y apoyo técnico que la gestión de riesgos sea parte integral de la gestión institucional
- adoptando una estrategia para lograr la apropiación del riesgo y los controles por parte de los funcionarios
- incorporando personal con formación gerencial en funciones asociadas a la dirección y control
- favoreciendo la información y comunicación sobre riesgos y actividades de control entre los actores institucionales más interesados
- utilizando el análisis de datos y de macro datos (*Big Data*) para dar sustento a un enfoque anticipatorio basado en el riesgo para combatir el fraude y la corrupción
- sacando mayor provecho a la información con que cuenta el Estado de México para resguardar estratégicamente la integridad
- promoviendo la colaboración interinstitucional y el uso de tecnologías cívicas por parte de la ciudadanía para complementar fuertemente los sistemas de control interno y dotar de mayor legitimidad a las entidades frente al riesgo de corrupción.

Establecer mecanismos de control congruentes y una función de auditoría interna independiente y eficaz

El gobierno del Estado necesita contar con mecanismos congruentes de control, y la SECOGEM transformarse en un ente catalizador de iniciativas gubernamentales para promover la integridad y una adecuada función de auditoría interna, mediante una serie de medidas:

- fortaleciendo la capacidad de la SECOGEM para agregar información sobre los mecanismos de control, de manera que entregue reportes para elevar la capacidad estratégica de toma de decisiones del gobierno y del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios. Separando claramente los roles en materia de control, supervisión y auditoría, utilizando el Modelo de las tres líneas de defensa, de manera que la tercera línea de defensa la realicen los OIC en el nivel organizacional, y la SECOGEM en el nivel gubernamental estatal
- instruyendo y verificando que la función de auditoría interna alcance la mayor independencia posible de la gestión, de manera que proporcione una opinión objetiva y de mayor confiabilidad para la toma de decisiones de la alta dirección y para los terceros interesados
- promoviendo que la SECOGEM adopte planes y estrategias para la mayor generación de valor de la auditoría interna, incluyendo herramientas como la sensibilización de la alta dirección, la capacitación de los auditores, la evaluación de la calidad y aporte a la gobernanza de sus productos, y la percepción de los usuarios de la información de auditoría sobre su aporte al logro de objetivos, metas y normas
- incorporando auditorías de integridad ejecutadas por los OIC, que permitan al gobierno del Estado contar con una opinión técnica e independiente sobre la calidad de los mecanismos de prevención de la corrupción y recomendaciones para su fortalecimiento
- mejorando el desempeño y la integridad de los auditores internos, mediante la capacitación y la profesionalización, y la incorporación de sistemas de ingreso, promoción, remuneración y destinación adecuados.

El control interno, la gestión de riesgos y la auditoría interna en el nivel municipal necesitan rediseñarse, fortalecer el recurso humano y tener acceso a apoyo técnico

Los municipios se encuentran en condiciones diversas y más desfavorables que las organizaciones del gobierno estatal para implementar adecuadamente un marco de control interno, de gestión de riesgos y de auditoría enfocados en la integridad, por lo que requieren fortalecer los medios y actores destinados a estas funciones, lo cual puede llevarse a cabo:

- reformando, incluso legalmente, las estructuras de gestión y de control municipal, de acuerdo con las directrices y prácticas más actuales en la materia, incluyendo el Modelo de las tres líneas de defensa
- asignando los municipios recursos suficientes para una adecuada labor de auditoría y para la capacitación del personal
- fortaleciendo el apoyo del OSFEM a las contralorías municipales, que incluya capacitación, herramientas técnicas, seguimiento y sistemas informáticos, y articulando acciones coordinadas de la Contraloría del Poder Legislativo y del OSFEM para implementar los Sistemas de Control Interno Institucionales en los municipios, fortalecer el ambiente de control y, eventualmente, hacer efectivas responsabilidades por omisión de control y rendición de cuentas.

Referencias

- Anderson, D. and G. Eubanks (2015), *Aprovechar el COSO en las tres líneas de defensa*, Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, <https://global.theiia.org/translations/PublicDocuments/COSO-2015-3LOD-Thought-Paper-Spanish.pdf>. [10]
- Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (2020), *Objetivos gubernamentales*, <https://www.auditoriainternadegobierno.gob.cl/objetivo/instructivo-presidencial-objetivos-gubernamentales-2018-2022/>. [13]
- COSO (2015), *COSO Internal Control-Integrated Framework*, Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, <https://www.coso.org/Pages/ic.aspx> (consultado el 27 de mayo de 2020). [9]
- COSO (2013), “Internal Control - Integrated Framework”, Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, <https://www.coso.org/Pages/ic.aspx> (consultado el 11 de septiembre de 2017). [3]
- European Commission (2015), *Calidad de la Administración Pública-Herramientas para los Administrativos*. [11]
- European Commission (2014), “Compendium of the Public Internal Control Systems in the EU Member States (second edition)”, <http://ec.europa.eu/budget/pic/lib/book/compendium/HTML/index.html>. [5]
- Fountain, L. (2012), *Manager’s Responsibility for Internal Control*, https://www.kscpa.org/writable/files/Self-Study/FGE/updated_managers_responsibility_for_internal_control_article.pdf (consultado el 27 de mayo de 2020). [7]
- HM Treasury (2012), *Fraud and the Government Internal Auditor*, HM Treasury, London, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/207217/Fraud_and_the_Government_Internal_Auditor.pdf (consultado el 27 de mayo de 2020). [16]
- INTOSAI (2019), *ISSAI 100 Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público*, INTOSAI, <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/ISSAI-100-Principios-Fundamentales-de-Auditor%C3%ADa-del-Sector-P%C3%BAblico.pdf> (consultado el 27 de mayo de 2020). [15]
- INTOSAI (s.f.), *ISSAI 10 Declaración de México sobre Independencia de las EFS*, INTOSAI, <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/INTOSAI-P-10-Declaraci%C3%B3n-de-M%C3%A9xico-sobre-la-Independencia-de-las-EFS-1.pdf> (consultado el 27 de mayo de 2020). [14]
- 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>. [17]
- OCDE (2017), *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública*, OCDE, París, <https://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf> (consultado el 27 de mayo de 2020). [1]

- OCDE (2015), *Budget reform before and after the global financial crisis, 36th Annual OECD Senior Budget Officials Meeting*, OECD Working Party of Senior Budget Officials, París, [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). [4]
- OCDE (2013), *OECD Integrity Review of Italy: Reinforcing Public Sector Integrity, Restoring Trust for Sustainable Growth*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264193819-en>. [8]
- OMB (s.f.), *Circular A-123, Management's Responsibility for Enterprise Risk Management and Internal Control*, United States Office of Management and Budget. [6]
- Treasury Board of Canada Secretariat (2018), *Organizational Structure*, <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/corporate/organization.html>. [12]
- Unión Europea (2015), *Sistemas de Control Interno en el Sector Público de la Unión Europea - Documento de Posición*, Unión Europea. [2]

5

Mejorar la implementación del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Estado de México

Este capítulo analiza el papel del régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Estado de México y su eficacia en garantizar la rendición de cuentas en su sistema de integridad pública. Ilustra el marco legal reciente sobre responsabilidades administrativas, el cual brinda un fundamento integral y sólido para aplicar las reglas y los estándares de integridad, pero aun así requiere mayor orientación, capacidades y apoyo para favorecer su aplicación y simplificación. El capítulo aborda también los mecanismos existentes de cooperación e intercambio de información entre los participantes, con especial énfasis en el papel de supervisión de la Secretaría de la Contraloría del Estado de México (SECOGEM) sobre las unidades encargadas de las responsabilidades administrativas en los entes públicos. Recomienda aprovechar los registros existentes sobre procedimientos y sanciones administrativas, así como el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción, donde se podría establecer una mayor coordinación con los actores encargados de la aplicación de sanciones penales. Se obtiene una cantidad considerable de información y datos sobre la aplicación de responsabilidades administrativas y su desempeño, y el capítulo propone estrategias para aprovecharlos mejor para efectos de prevención, rendición de cuentas y disuasión, por ejemplo, poniéndolos a disposición del público y comunicándolos periódicamente al Sistema Estatal Anticorrupción.

Aplicar reglas y estándares de integridad es un elemento necesario para prevenir la impunidad entre los funcionarios públicos y garantizar la credibilidad del sistema de integridad en general. Un sistema de integridad solo puede garantizar la rendición de cuentas y construir la legitimidad necesaria para que las reglas y marcos de integridad disuadan a las personas de un mal comportamiento dando respuestas eficaces ante las transgresiones a la integridad, así como aplicando sanciones de forma justa, objetiva y oportuna. Además, una aplicación consistente de reglas en el sector público contribuye a fortalecer la confianza de los ciudadanos en la capacidad que tiene el gobierno para hacer frente a la corrupción efectivamente y –de manera más general– estimula la confianza en el sistema de integridad en su conjunto.

El presente capítulo analiza el papel del régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Estado de México¹ y su eficacia en garantizar la rendición de cuentas en su sistema de integridad pública. Evalúa las fortalezas y debilidades del marco actual comparado con estándares y normas internacionales. Particularmente, toma como base la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública*, que llama a los estados a garantizar que los mecanismos de aplicación – incluyendo los disciplinarios y administrativos– otorguen las respuestas adecuadas a todas las sospechas de transgresión de los estándares de integridad por parte de funcionarios públicos (OCDE, 2017^[1]). Aplicando la *Recomendación* de la OCDE al Estado de México, este capítulo analiza:

- la medida en que el recién adoptado marco de responsabilidades administrativas se aplica justa, objetiva y oportunamente entre los funcionarios públicos del Estado de México
- si los mecanismos de cooperación, intercambio de información y colaboración se ejecutan de manera eficaz en todas las instituciones pertinentes, tales como la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México (SECOGEM), los Órganos Internos de Control (OIC), el Tribunal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Anticorrupción
- cómo el sistema de responsabilidades administrativas del Estado de México recaba y utiliza datos relevantes, asegura su transparencia y evalúa su desempeño.

Asegurar la justicia, la objetividad y la oportunidad

La implementación del marco legal sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos requiere legislación secundaria que llene los vacíos de procedimiento y asegure su completa aplicación

La *Recomendación* de la OCDE subraya la necesidad de justicia, objetividad y oportunidad en la aplicación de los estándares de integridad pública, haciendo un llamado a los países a aplicar estos principios clave en todos los regímenes de implementación, incluyendo el disciplinario y el administrativo. Estos tres elementos contribuyen a la construcción o restauración de la confianza pública tanto en los estándares como en los mecanismos de cumplimiento, y debe efectuarse durante las investigaciones, así como a nivel de procedimientos judiciales e imposición de sanciones.

En el Estado de México, la reforma anticorrupción adoptada en 2017 para aplicar la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México, incluyó una normatividad sobre responsabilidades y procedimientos administrativos, que es la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios (LRAEM). Dicha Ley establece sanciones para los funcionarios públicos que cometan faltas administrativas, que a su vez se dividen en graves, como el desvío de recursos, y no graves, como el incumplimiento de funciones, atribuciones y tareas encomendadas a la persona o la falta de presentación de declaraciones patrimoniales y de intereses de forma oportuna (véase el Recuadro 5.1). La LRAEM regula también el régimen de responsabilidad administrativa de particulares –personas físicas y morales– vinculadas a delitos graves como el soborno, uso de información falsa y colusión en contratos públicos (artículo 68).

Recuadro 5.1. Faltas graves y no graves en la LRAEM

En la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, las faltas administrativas cometidas por funcionarios públicos se clasifican en graves y no graves. Estas dos categorías incluyen las siguientes faltas:

Cuadro 5.1. Ejemplos de faltas relativas a la integridad

Faltas graves	Faltas no graves
<ul style="list-style-type: none"> • Cohecho • Peculado • Desvío de recursos públicos • Utilización indebida de información • Abuso de funciones • Actuar bajo conflicto de interés • Contratación indebida • Enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés • Tráfico de influencias • Encubrimiento • Obstrucción de la justicia 	<ul style="list-style-type: none"> • Incumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto, tanto a los demás servidores públicos, a los particulares con los que llegare a tratar, en los términos que se establezcan en el Código de Ética. • No denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir, que puedan constituir faltas administrativas en términos del artículo 95 de la LRAEM. • Falta de presentación en tiempo y forma de la declaración de situación patrimonial y la de intereses. • No observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas y servidores públicos con los que tenga relación con motivo de este.

Fuente: LRAEM.

Se establecen varias tipologías de sanciones dependiendo de la gravedad de la falta, la consecuencia económica y del sujeto que la comete (véase el Recuadro 5.2). La responsabilidad de imponer sanciones depende también de la gravedad de la falta, considerando que para las faltas administrativas no graves los encargados son la SECOGEM y los OIC de las dependencias públicas, en tanto que, para las faltas administrativas graves, será el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México.

Recuadro 5.2. Sanciones administrativas para servidores públicos y para particulares en el Estado de México

La LRAEM prevé, en su artículo 79, las siguientes sanciones para faltas no graves de servidores públicos:

- Amonestación pública o privada.
- Suspensión del empleo, cargo o comisión, sin goce de sueldo por un periodo no menor de un día ni mayor a treinta días naturales.
- Destitución de su empleo, cargo o comisión.
- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, por un período no menor de 3 meses ni mayor de 1 año.

Al mismo tiempo, el artículo 82 de la LRAEM establece que las sanciones administrativas que podrán imponerse por la comisión de faltas administrativas graves son:

- Suspensión del empleo, cargo o comisión de 30 a 90 días.
- Destitución del empleo, cargo o comisión.
- Sanción económica.
- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

En el supuesto que la falta administrativa grave genere beneficios económicos para los servidores públicos, sus socios de negocios o familiares, se impondrá una sanción económica que podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos.

Las sanciones administrativas que deberán imponerse por faltas de particulares o personas morales se establecen en el artículo 85 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, como se indica a continuación:

- Para personas físicas: sanción económica; inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; indemnización resarcitoria por los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública estatal o municipal, o al patrimonio de los entes públicos.
- Para personas morales: sanción económica; inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; suspensión de sus actividades comerciales, económicas, contractuales o de negocios; disolución de la sociedad respectiva e indemnización resarcitoria por los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública estatal o municipal, o al patrimonio de los entes públicos.

Fuente: OECD con base en materiales proporcionados por el Estado de México.

En cuanto al ámbito de aplicación de la normatividad, de acuerdo con la Constitución mexicana, se considera como servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en alguno de los poderes del Estado, organismos autónomos, en los municipios y organismos auxiliares, así como a los titulares o quienes realicen sus funciones en empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a estas y en los fideicomisos públicos (artículo 130). La LRAEM es aplicable a los servidores públicos en los ámbitos estatal y municipal, y también al Poder Legislativo y los organismos autónomos del Estado de México. Las personas que estén vinculadas a faltas administrativas graves también pueden ser sancionadas, sean personas físicas o morales, y quienes estén en una situación especial, tal es el caso de los candidatos a elección, integrantes de los equipos de campañas electorales o equipo de transición entre administraciones del sector público, así como líderes, directivos y empleados de sindicatos del sector público.

El marco jurídico brinda un fundamento integral y sólido para aplicar las reglas y los estándares de integridad, lo cual también es coherente con el marco nacional. Sin embargo, la cantidad significativa de procedimientos y mecanismos nuevos requiere mayores esfuerzos para facilitar su implementación y, eventualmente, la aplicación de sanciones. En las entrevistas realizadas durante la misión de investigación se descubrió que en algunas dependencias no se había impuesto aún sanción alguna debido a la complejidad y novedad del marco jurídico. Se destacó en especial que la regulación secundaria es todavía necesaria para implementar algunos aspectos del nuevo marco jurídico, entre ellos la posibilidad de solicitar un defensor público,² así como la estructura de los órganos internos de control ya que todos deben de contar con áreas investigadoras, substanciadoras y resolutoras en casos de responsabilidades administrativas. Al ejecutar debidamente todos los procesos y aspectos de la LRAEM, la SECOGEM no solo evitaría la impunidad o integrar expedientes con deficiencias que puedan ser anulados posteriormente, sino que también brindaría orientación y una mejor comprensión de los mecanismos y conceptos jurídicos en el proceso actual de transición al nuevo sistema de responsabilidades administrativas. Al hacerlo, los esfuerzos deben apuntar también a abordar otro desafío destacado durante la misión de investigación, que es el alto nivel de formalismo incorporado por el nuevo marco jurídico, por ejemplo, respecto a la traducción obligatoria de todos los documentos que no estén escritos en español. El formalismo excesivo del marco jurídico impone cargas y retrasa la actividad de aplicación y, por tanto, menoscaba la accesibilidad y la imparcialidad de la justicia, pero además provoca la anulación de casos o que no se analice la sustancia a causa de requerimientos formales que son difíciles de cumplir en la práctica. Para abordar este reto, la legislación secundaria podría ayudar a simplificar los procedimientos y requisitos formalistas identificados en la primera fase de aplicación de la LRAEM por parte de las autoridades que participan en los procedimientos, como la SECOGEM y el Tribunal Administrativo. Si esto prueba ser insuficiente para superar algunas de las rigideces del nuevo marco, dichos actores podrían considerar la discusión de reformas legislativas dentro del Sistema Anticorrupción del Estado de México y, posteriormente, presentarlos al Congreso para su consideración.

La SECOGEM podría ampliar los esfuerzos de desarrollo de capacidades para afrontar las innovaciones de la regulación y brindar orientación continua

Una estrategia clave de la aplicación disciplinaria y administrativa justa es asegurar que el personal a cargo de las diversas etapas de los procedimientos cuente con las herramientas, habilidades y comprensión adecuadas. Lo anterior incluye brindar capacitación continua y construir el profesionalismo que se requiere para dominar el marco jurídico pertinente. Sin duda, proporcionar orientación, garantizar la capacitación y construir el profesionalismo de los funcionarios encargados de la aplicación limita las decisiones a discreción, ayuda a enfrentar los desafíos técnicos, garantiza un enfoque coherente de acción disciplinaria y administrativa, y contribuye a reducir la tasa de sanciones anuladas debido a errores de procedimiento y la baja calidad de los expedientes legales. Para este efecto, tanto el material de orientación como los programas de capacitación constituyen formas comunes para desarrollar capacidades del personal correspondiente, así como fortalecer la experiencia y habilidades técnicas en

áreas como el derecho administrativo, tecnologías de la información, contabilidad, economía y finanzas, que son todas necesarias para garantizar investigaciones eficaces.

Estas acciones son especialmente necesarias en el Estado de México a la luz del marco jurídico adoptado en 2017, el cual contempla procedimientos que abarcan nuevos roles (véase el Cuadro 5.2), procesos, estándares y mecanismos. Particularmente, las investigaciones de responsabilidades administrativas pueden iniciarse:

- de oficio
- por denuncia a través del Sistema de Atención Mexiquense (SAM); (véase el Recuadro 5.3)
- como resultado de una auditoría efectuada por las autoridades competentes o, en su caso, por auditores externos.

Recuadro 5.3. El Sistema de Atención Mexiquense

Con la finalidad de fortalecer el mecanismo de denuncia para las conductas indebidas, la SECOGEM estableció el Sistema de Atención Mexiquense (SAM), una herramienta que permite a los ciudadanos presentar sus denuncias/quejas por actos u omisiones de servidores públicos que no cumplen con sus obligaciones o que afectan un servicio público. Este sistema se ha actualizado y armonizado con el Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios y la LRAEM, con el fin de recibir también quejas en contra de individuos y empresas vinculadas con actos de corrupción. El SAM permite también a quienes presentan una denuncia dar seguimiento a su avance, así como hacer sugerencias para la mejora de los servicios públicos, o reconocer el desempeño de un funcionario público.

Fuente: OECD con base en materiales proporcionados por el Estado de México.

El procedimiento de investigación comienza cuando la *autoridad investigadora*, ya sea una unidad de la SECOGEM o la unidad investigadora en el órgano interno de control de los entes públicos, tiene conocimiento de la existencia de una presunta transgresión, se asigna un número de expediente y se ordenan las diligencias de investigación hasta su conclusión; la autoridad investigadora analiza que los elementos constitutivos acrediten la falta administrativa o presunta responsabilidad del infractor, prepara un Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa y lo envía a la autoridad que se encuentra a cargo de la substanciación del procedimiento hasta su resolución (*autoridad substanciadora*), que puede encontrarse también dentro de la SECOGEM o la unidad que sustenta los casos de responsabilidad administrativa en los órganos internos de control de las dependencias.

La autoridad investigadora puede presentar una apelación en contra de las decisiones tomadas por el órgano que conduce el caso o la autoridad resolutoria, que es la SECOGEM, una unidad específica en los órganos internos de control de las dependencias (en caso de faltas no graves) o el Tribunal Administrativo del Estado de México (para faltas graves). Si el caso se deriva de una denuncia de particulares, también podrán apelar la clasificación de la falta administrativa y la falta de acción para iniciar el procedimiento administrativo.

Cuadro 5.2. Roles en los procedimientos de responsabilidad administrativa

Etapa del procedimiento	Entidades responsables	Responsabilidades
Investigación	Unidad investigadora de la SECOGEM o la unidad investigadora en los órganos internos de control en las dependencias.	Investigar supuestas faltas administrativas.
Substanciación	Unidad de la SECOGEM a cargo de sustentar los casos de responsabilidad administrativa o la unidad correspondiente en los órganos internos de control en las dependencias.	Dirigir y realizar los procedimientos de responsabilidad administrativa desde la admisión del informe de presunta responsabilidad administrativa hasta la conclusión de la audiencia inicial.
Resolución	Unidad de responsabilidades administrativas de la SECOGEM o una unidad específica en los órganos internos de control en las dependencias (en caso de faltas no graves); el Tribunal Administrativo del Estado de México (para faltas graves).	Resolver el caso después de revisar la postura y las pruebas de las partes.

Fuente: Artículo 3° de la LRAEM.

La nueva legislación detalla varios principios jurídicos que deben aplicarse a lo largo de las etapas de investigación y substanciación, específicamente para cumplir con los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, congruencia, verdad material y respeto de los derechos humanos. Además de estos principios, la LRAEM introdujo mayores garantías procedimentales para aquellos que se encuentran bajo procesos de responsabilidad administrativa, enfatizando que tienen derecho a un defensor de oficio, a recibir copias certificadas de todos los documentos en el expediente para la preparación de su debida defensa, a presentar argumentos, así como a que su situación legal se resuelva dentro de un periodo no mayor a 30 días hábiles, el cual puede ser prorrogado solamente en una ocasión por un periodo igual cuando la complejidad de la materia así lo requiera, teniendo que fundar y motivar las causas de ello.

En las entrevistas durante la misión de investigación se señaló que se han acumulado muchos casos debido al formalismo del nuevo marco jurídico que se apuntó anteriormente, lo cual implicó la actualización de la normatividad para alinearla al SAEMM y modificar las estructuras de los OIC y de la SECOGEM misma. Al mismo tiempo, el rezago de casos también se debe a la insuficiente experiencia y profesionalización del personal a cargo de los procedimientos de responsabilidad administrativa, como es el caso de la preparación de expedientes legales bien integrados. El fortalecimiento de habilidades, experiencia y profesionalismo minimiza la posibilidad de cometer errores a lo largo del procedimiento que pongan en peligro la eficacia y la justicia de todo el sistema de aplicación. Estas debilidades son particularmente significativas a nivel municipal, donde las entrevistas destacan la falta de personal y de habilidades para realizar los procedimientos de responsabilidad administrativa. La experiencia de la OCDE sugiere que las instituciones a cargo de coordinar a los órganos disciplinarios administrativos están usualmente mejor posicionadas para fortalecer sus capacidades y apoyarles en la preparación y argumentación de los casos, por ejemplo, mediante programas de capacitación presenciales o cursos de enseñanza en línea. Por tal razón, la SECOGEM podría aumentar los actuales esfuerzos de capacitación para el personal que trabaja en las unidades encargadas de responsabilidades administrativas – incluyendo el ámbito municipal– enfocándose en la interpretación correcta y uniforme, así como en la aplicación de las reglas del procedimiento, incluyendo aquellas derivadas del marco jurídico vigente.

Actualmente se encuentra en revisión el Manual de Substanciación del Procedimiento Administrativo, que será aplicable a las áreas de responsabilidades de la SECOGEM y de los órganos internos de control y servirá de guía para la substanciación del procedimiento de responsabilidad administrativa, desde el acuerdo de admisión del Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa hasta la emisión de la resolución correspondiente. La SECOGEM podría acelerar este proceso de revisión y/o desarrollar herramientas, manuales y canales de comunicación adicionales para guiar y apoyar a los órganos de investigación en la preparación de los casos así como para respetar los derechos del debido proceso de los funcionarios bajo investigación (véase el Recuadro 5.4). De forma paralela, la SECOGEM podría organizar más actividades de concientización dirigidas a todos los funcionarios públicos, cuya

comprensión del sistema de responsabilidades administrativas es también importante con el fin de apoyar, legitimar y adherirse al nuevo régimen. El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México debería estar involucrado en estos esfuerzos ya que contribuye a aplicar y proporcionar una interpretación autorizada del marco jurídico.

Recuadro 5.4. Otorgar orientación sobre asuntos disciplinarios

El Código de Gestión del Servicio Civil del Reino Unido recomienda cumplir con el Código de Prácticas sobre Procedimientos Disciplinarios y de Queja del Servicio de Asesoría, Conciliación y Arbitraje (ACAS) y notifica a los departamentos y dependencias que se le ha otorgado un peso significativo y se le tomará en consideración al analizar casos de relevancia. El ACAS, un órgano independiente, emitió el código en marzo del 2015, el cual promueve:

- procedimientos disciplinarios claros y por escrito desarrollados en consulta con los actores interesados
- acción pronta y expedita
- coherencia en los procedimientos y las resoluciones de los casos
- resoluciones basadas en evidencia
- respeto por los derechos del acusado: derecho a la información, asesoría jurídica, audiencia y apelación.

La Comisión del Servicio Público de Australia (APSC) ha establecido igualmente una Guía integral para la Tramitación de Casos de Mala Conducta, misma que proporciona la aclaración de los principales conceptos y definiciones que se encuentran en el código de conducta del servicio civil y otras políticas y legislación aplicables, así como instrucciones detalladas para quienes gestionan los procedimientos. La guía también contiene varias herramientas en forma de listas de verificación para facilitar los procedimientos para quienes los gestionan, tales como: Lista de Verificación para la Evaluación Inicial de la Sospecha de una Mala Conducta; Lista de Verificación para la Suspensión del Empleado; Lista de Verificación para Decidir sobre una Transgresión al Código de Conducta; Lista de Verificación para Sancionar la Toma de Decisiones.

La Contraloría General de la Unión (CGU) en Brasil brinda diversas herramientas para orientar a las oficinas disciplinarias, entre las que se encuentran manuales, preguntas y respuestas relacionadas con los temas más recurrentes, así como una dirección de correo electrónico para aclarar preguntas relacionadas con el sistema disciplinario.

Fuente: (ACAS, 2015^[2]); (APSC, 2015^[3]); (CGU, s.f.^[4]).

Promover la cooperación y el intercambio de información entre instituciones y entidades

La supervisión de la SECOGEM sobre las unidades a cargo de responsabilidades administrativas podría aprovecharse para promover el aprendizaje mutuo y el intercambio de buenas prácticas

La supervisión sobre y la coordinación entre las unidades a cargo de responsabilidades administrativas o disciplinarias en las entidades públicas contribuyen a asegurar la aplicación homogénea del marco de integridad, permiten abordar desafíos comunes y promueven el intercambio de mejores prácticas. Esto

requiere del establecimiento de condiciones jurídicas y operativas para compartir información y asegurar la coordinación entre entidades que podrían estar involucradas. Un órgano de supervisión puede apoyar dicha coordinación.

En el Estado de México, la SECOGEM es la principal institución a cargo de coordinar la actividad sobre responsabilidades administrativas en las entidades gubernamentales, a través de la Dirección General de Responsabilidades Administrativas y los OIC. Para este efecto, cuenta con un presupuesto aproximado de MXN 27 millones para el ejercicio fiscal de 2019, así como 78 personas asignadas al área, 43 de las cuales llevan a cabo funciones relativas a los procedimientos de responsabilidad administrativa.

Garantizar el diálogo y la coordinación entre las oficinas responsables de los procedimientos disciplinarios o administrativos es clave para mejorar la ejecución y la aplicación coherente del marco de integridad. En este contexto, las entrevistas realizadas durante la misión de investigación confirmaron que no existe un mecanismo formal que promueva el diálogo horizontal entre las unidades encargadas de responsabilidades administrativas, ya que solo se reúnen de forma ocasional. Considerando la responsabilidad de SECOGEM sobre tales unidades, podría mejorarse su función supervisora al desarrollar una plataforma en línea y promover que se lleven a cabo reuniones periódicas entre las áreas y las unidades relevantes de los OIC de las entidades de gobierno, de manera similar a la práctica existente, a nivel federal, de la SFP, que organiza sesiones plenarias para los OIC de las dependencias federales. Tanto la plataforma como las reuniones permitirían discutir desafíos comunes, promover mejoras e intercambiar buenas prácticas.

Una herramienta (electrónica) de gestión de casos podría mejorar los mecanismos existentes para la cooperación y el intercambio de información durante los procedimientos de responsabilidad administrativa

Los sistemas de aplicación (*enforcement*) se apoyan principalmente en la colaboración proactiva de una gran variedad de participantes dentro y fuera de cualquier entidad pública, por ejemplo, para conocer denuncias de transgresiones a la integridad (por ejemplo, informes de auditoría, declaraciones patrimoniales, gestión de recursos humanos, denuncias anónimas, etcétera). Este es particularmente el caso de los sistemas, como el del Estado de México, que contemplan dos vías de procedimiento, involucrando parcialmente diferentes instituciones, dependiendo de la supuesta falta, ya sea que se califique como grave o no grave.

La secuencia y complejidad de los procedimientos de aplicación disciplinaria y de responsabilidades administrativas exigen contar con mecanismos eficientes de coordinación ya que pueden dar pie a la aplicación irregular del marco jurídico. Si bien algunas de las causas de irregularidad, entre ellas la falta de regulación de implementación, orientación y espacios para el aprendizaje mutuo, ya se han abordado, esto también depende en gran medida de la existencia de mecanismos para manejar los casos sin contratiempos entre todos los actores involucrados de forma coordinada.

En este contexto, las entrevistas durante la misión de investigación destacan que el Sistema de Atención Mexiquense es una herramienta útil para gestionar de manera eficaz las quejas de ciudadanos y funcionarios públicos que se envían a la SECOGEM y posteriormente se turnan al Órgano Interno de Control correspondiente (véase el Recuadro 5.3) La persona que presenta la queja tiene acceso al expediente y puede ser contactada para precisar los datos de los hechos denunciados, siempre y cuando sea estrictamente necesario recabar su declaración. En caso de así solicitarlo, puede también permanecer en el anonimato. Más allá de ello, el Estado de México cuenta con un sistema para recabar datos sobre procedimientos administrativos y sanciones, (véase el Recuadro 5.5), pero no tiene un mecanismo integral para gestionar todas las etapas de los casos y permitir que todos los participantes den seguimiento, accedan a, o envíen información relevante para el desarrollo ágil de los casos relacionados con responsabilidades administrativas.

Recuadro 5.5. Los registros de procedimientos administrativos y sanciones en el Estado de México

De conformidad con el “Acuerdo que establece los lineamientos de los registros de procedimientos administrativos y de seguimiento de sanciones” del 24 de marzo de 2004, el Sistema Integral de Responsabilidades del Estado de México mantiene registros de los procedimientos de responsabilidad administrativa y de funcionarios públicos sancionados.

En relación con las sanciones, el registro contiene los siguientes datos:

- Los acuerdos y decisiones emitidos al inicio, durante o al concluir los procedimientos de responsabilidad administrativa por la SECOGEM, los Órganos Internos de Control del sector central y de los organismos auxiliares, así como de los fideicomisos públicos del estado.
- Sanciones derivadas de responsabilidades administrativas impuestas a servidores públicos del estado y municipios.
- Pagos efectuados como resultado de responsabilidad compensatoria y sanciones económicas.
- Resoluciones de autoridades jurisdiccionales administrativas que imponen, confirman, modifican o invalidan una sanción.
- Resoluciones de juzgados penales que imponen como sanción la remoción o inhabilitación del servicio público de una persona.
- Para los efectos informativos señalados en los respectivos acuerdos, la lista de sujetos inhabilitados enviada por la SFP.

En cuanto a los procedimientos de responsabilidad administrativa, se registran los siguientes datos:

- El nombre del sujeto a procedimiento.
- El Registro Federal de Contribuyentes (RFC) o Clave Única del Registro de Población (CURP) del sujeto a procedimiento.
- El cargo que ocupa el sujeto a procedimiento administrativo.
- La autoridad instructora o resolutora del caso.
- El número de expediente del procedimiento administrativo.
- La fecha de inicio del procedimiento administrativo.
- El origen del procedimiento administrativo.
- Cuando proceda, el señalamiento del tipo y origen de los recursos de que se trate.
- El tipo de sanción que haya sido impuesta, especificando, en su caso, los plazos y cuantías de la sanción.
- La fecha de la resolución.
- La fecha en que se haya notificado la sanción en caso de suspensiones, destituciones o inhabilitaciones, o la fecha en que hubiese causado ejecutoria si se trata de sanciones de amonestación, económica y las responsabilidades resarcitorias.

Las bases de datos asimismo proporcionan información sobre las inhabilitaciones o los procedimientos de responsabilidad administrativa en curso de los servidores públicos que ingresan a la administración pública estatal o municipal del Estado de México. Se puede acceder a ellas proporcionando:

- Nombre completo.
- Registro Federal de Contribuyentes.
- Clave Única de Registro de Población.

A solicitud del departamento de recursos humanos o de los titulares de los Órganos Internos de Control de la dependencia en la que la persona desea trabajar como servidor público, se pueden generar constancias de no inhabilitación que contengan la siguiente información:

- Si la persona está o no sujeta a procedimiento administrativo.
- La sanción que aparece en el registro de sanciones.
- Para efectos informativos, las sanciones impuestas por la autoridad federal u otra dependencia federal.

Fuente: OECD con base en materiales proporcionados por el Estado de México.

Con base en los mecanismos existentes y en el plan actual para revisar el Sistema Integral de Responsabilidades para su alineación con las plataformas digitales nacional y estatal, la SECOGEM podría desarrollar un sistema de gestión de casos en colaboración estrecha con la SFP, cuyo Sistema Integral de Responsabilidades Administrativas (SIRA) comparte información con el Sistema Integral de Quejas y Denuncias Ciudadanas, el Registro Nacional de Población y el Registro Único de Servidores Públicos. Algunas prácticas relevantes que la SECOGEM podría tomar en cuenta son la Gestión de Procedimientos Disciplinarios de la Contraloría General de Brasil (CGU), así como el Sistema de Información Judicial (KIS) de Estonia, que brindan ejemplos de herramientas electrónicas de gestión de casos en relación con aplicación disciplinaria y civil, respectivamente (véase el Recuadro 5.6).

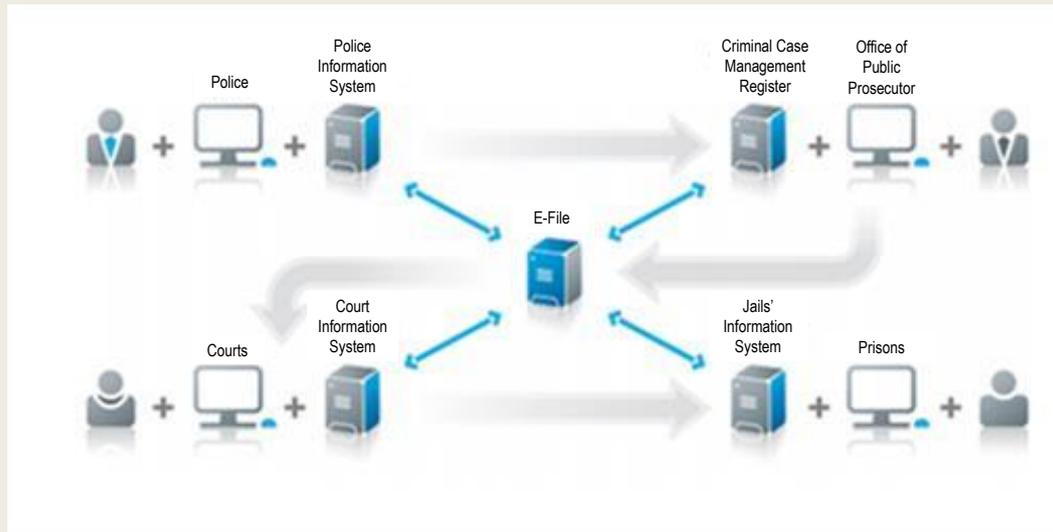
Recuadro 5.6. El Sistema de Gestión Disciplinaria de la CGU y el Sistema de Información Judicial de Estonia

Uno de los pilares de la función de coordinación de la CGU es el Sistema de Gestión de Procesos Disciplinarios (*Sistema de Gestão de Processos Disciplinares*, CGU-PAD), un *software* que permite almacenar y poner a disposición, de forma rápida y segura, la información relativa a los procedimientos disciplinarios instituidos dentro de los organismos públicos.

Con la información disponible en el CGU-PAD, los administradores públicos pueden monitorear y controlar los procesos disciplinarios, identificar puntos críticos, construir mapas de riesgo y establecer lineamientos para prevenir y combatir la corrupción y otras faltas de naturaleza administrativa.

En el Sistema de Información Judicial de Estonia (KIS), cuando un tribunal sube un documento al mismo, se envía por medio de una capa electrónica segura para el intercambio de datos (la Ruta X) al Archivo electrónico, que es una base de datos central y a la vez un sistema de gestión de casos. El Archivo electrónico permite a las partes en el procedimiento y sus representantes presentar documentos procedimentales vía electrónica a los tribunales y ver el avance de los procedimientos relacionados. El documento ya cargado es visible para los destinatarios correspondientes, quienes son notificados por correo electrónico. Después de que el destinatario accede al Archivo electrónico público y abre el documento respectivo, se considera como legalmente recibido. Entonces el KIS recibe una notificación de que el documento ha sido visto por el destinatario o su representante. Si el documento no es recibido en el Archivo electrónico público durante el plazo concreto, el tribunal utiliza otros métodos de notificación.

Gráfica 5.1. Sistemas de Archivo electrónico e Información de Tribunal



Fuente: Sitio en internet del CGU, <http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar>;
https://www.rik.ee/sites/www.rik.ee/files/elfinder/article_files/RIK_e_Court_Information_System%2B3mm_bleed.pdf;
<https://www.rik.ee/en/e-file>.

Los datos relativos a temas disciplinarios o de responsabilidad administrativa de servidores públicos no solo pueden contribuir a identificar desafíos y áreas de mejora de tales mecanismos de rendición de cuentas, sino también a monitorear y evaluar al sistema de integridad y anticorrupción en general (véase la subsección “Fomentar la transparencia sobre la eficacia del sistema de responsabilidades administrativas y el resultado de los casos” en este Capítulo 5). La información relevante del sistema electrónico para la gestión de casos que se ha propuesto podría, por tanto, estar conectada a la Plataforma Digital Estatal para promover la identificación de las deficiencias del sistema de responsabilidades administrativas y mejorar la comprensión de las prácticas de corrupción y las áreas de riesgo. La Plataforma Digital Estatal es concebida por la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios para integrar diversas bases de datos electrónicas relativas a la evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal; de servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas; de servidores públicos y particulares sancionados; de denuncias públicas sobre faltas administrativas y actos de corrupción, así como de contratos públicos, en un portal específico. Esta plataforma será administrada por el Sistema Anticorrupción del Estado de México y accesible para todos sus miembros. Si bien ya hay bases de datos existentes (véase el Recuadro 5.5), la información recabada durante la misión de investigación puso en evidencia el avance parcial en el desarrollo de la plataforma, a pesar de que el Estado de México es uno de los más avanzados entre todas las entidades federativas de México. De hecho, en 2019 dos bases de datos relevantes fueron interconectadas en las plataformas estatal y nacional (“de servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas” y el módulo referente a servidores públicos de la plataforma de “servidores públicos y particulares sancionados”), mientras que en 2020 se alcanzó 75% de interconexión con otras dos: “evolución patrimonial, declaración de intereses, y constancia de presentación de declaración fiscal” y el módulo sobre particulares de la plataforma de “servidores públicos y particulares sancionados”.

Establecer un mecanismo para mejorar la colaboración en la implementación, como un “grupo de trabajo de operación” dentro del Sistema Anticorrupción del Estado de México, promovería la coordinación entre las autoridades penales y administrativas.

Los sistemas disciplinarios y de responsabilidades administrativas no funcionan de manera aislada de otros mecanismos de ejecución, particularmente el penal. Son mutuamente relevantes y de apoyo. Las autoridades bajo uno de estos regímenes de aplicación podrían conocer los hechos o la información relevante para otro régimen, y deberían notificarse entre sí prontamente para garantizar la identificación de posibles responsabilidades. Sin duda, la colaboración entre dependencias es vital durante la etapa de investigación en que determinada información pertinente es detectada, frecuentemente, por las dependencias cuya actividad pueda ser una fuente de responsabilidad tanto disciplinaria como penal (Martini, 2014^[5]). Un solo acto por parte de un funcionario público podría ser la fuente de responsabilidad tanto penal como disciplinaria o administrativa, que podría a su vez generar consecuencias de derecho civil, de modo que todas las instituciones relevantes deben contar con la colaboración de las demás con el fin de presentar sus procedimientos siguiendo los trámites pertinentes.

En el Estado de México, la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios establece las reglas y procedimientos para sancionar las faltas administrativas de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, así como de los particulares involucrados en actos de corrupción. El Código Penal del Estado de México –junto con el Código Penal Federal– establece los delitos y sanciones por conductas relacionadas con la corrupción (por ejemplo, abuso de autoridad, uso ilegal de facultades, extorsión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencias, soborno, malversación de fondos, enriquecimiento ilícito). Cuando dos procedimientos tengan lugar de forma paralela en relación con la misma conducta –uno de naturaleza penal y otro disciplinaria o administrativa– estos corren paralelamente sin afectarse mutuamente.

Aunque los sistemas de cumplimiento penal y disciplinario o administrativo tienen distintos objetivos y funciones, deben establecerse mecanismos adicionales mutuamente útiles que fortalezcan la colaboración para la aplicación y el intercambio de información para el análisis de todas las tipologías de responsabilidad relativas a las presuntas transgresiones de integridad. Por ejemplo, la organización de grupos de trabajo, ya sean *ad hoc* o en el marco de mecanismos más amplios para asegurar la cooperación en todo el sistema de integridad pública en general, genera las condiciones para procesos estandarizados, comunicación oportuna y continua, aprendizaje mutuo, diálogo y discusiones para abordar los desafíos y proponer mejoras operativas o jurídicas (véase el Recuadro 5.7). Los grupos de trabajo también pueden poner en práctica protocolos bilaterales o multilaterales o memorandos de entendimiento para aclarar las responsabilidades o para introducir herramientas prácticas de cooperación entre las dependencias involucradas.

En el contexto del Estado de México, el Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción del Estado de México podría jugar un papel clave, debido a que puede recomendar mecanismos para la coordinación efectiva permitiendo el intercambio de información entre las autoridades administrativas y de investigación (artículo 93 de la LRAEM). Particularmente podría crear un grupo de trabajo con instituciones relevantes tales como la SECOGEM, el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM), el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México (TJAEM) y la Fiscalía General de Justicia del Estado de México, para discutir y acordar herramientas concretas para mejorar el intercambio de información relevante y una comunicación efectiva. Considerando la posible sensibilidad de los casos de corrupción y la necesidad de garantizar la independencia en la actividad de aplicación de la ley, todo mecanismo de coordinación entre los investigadores penales y otras dependencias de gobierno debe recibir la debida consideración del papel constitucional, la competencia y los límites de confidencialidad de cada institución involucrada.

Recuadro 5.7. Mecanismos para evitar la fragmentación de los esfuerzos entre regímenes de aplicación

Los acuerdos interinstitucionales, memorandos de entendimiento, instrucciones conjuntas o redes de cooperación e interacción son mecanismos comunes para promover la cooperación con y entre las autoridades encargadas de la aplicación de la ley. Algunos ejemplos de esto incluyen diversas formas de acuerdos entre: los fiscales o la autoridad nacional anticorrupción y los diferentes ministerios; la unidad de inteligencia financiera y otros actores interesados para combatir el lavado de dinero; o entre las diferentes dependencias de aplicación de la ley. Estas tipologías de acuerdos buscan compartir inteligencia en la lucha contra el delito y la corrupción o llevar a cabo otras formas de colaboración.

En algunos casos, los países han puesto en marcha comités formales de implementación interinstitucional o sistemas de intercambio de información (en ocasiones llamados “foro anticorrupción” o “foro de integridad”) entre diversas dependencias; en otros casos tienen de manera periódica reuniones de coordinación.

Con la finalidad de promover la cooperación y la coordinación interinstitucional, algunos países han iniciado programas de traslado del personal entre diversas entidades en las dependencias ejecutivas y de cumplimiento de la ley con un mandato anticorrupción, incluyendo la unidad nacional de inteligencia financiera. De forma similar, otros países nombraron personal de inspección de la autoridad anticorrupción en cada dependencia y a nivel regional.

Fuente: (UNODC, 2017^[6]).

Se requieren esfuerzos de cooperación enfocados entre la SECOGEM, el Tribunal Administrativo del Estado y la Secretaría de Finanzas para identificar y abordar los desafíos en el sistema para la recuperación de sanciones económicas

Entre las consecuencias derivadas de faltas graves al marco de responsabilidades administrativas en el Estado de México se encuentran sanciones económicas e indemnización resarcitoria por los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda o patrimonio público (véase el Recuadro 5.2). De acuerdo con la LRAEM, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México determina dichas sanciones y el pago se garantiza a través de un embargo precautorio, que puede realizarse por medio del procedimiento administrativo establecido por el Código Financiero del Estado para recaudar créditos fiscales. En especial, la Secretaría de Finanzas del Estado de México, que es la autoridad que implementa los créditos fiscales, podría emitir un embargo precautorio para garantizar la reparación del daño ocasionado por los funcionarios públicos o los particulares.

De acuerdo con la información del Sistema Integral de Responsabilidades (SIR), del 1 de enero del 2016 al 17 de junio de 2019, la cantidad pagada por concepto de sanciones económicas y compensatorias impuestas es equivalente a 4.37% del total, la cual aumentó a 5.08% en septiembre de 2020. El bajo monto de dicha actividad refleja la presencia de desafíos serios en el sistema de recaudación de sanciones, y, de acuerdo con las entrevistas realizadas durante la misión de investigación, no parecen haber sido completamente atendidos por el nuevo régimen establecido en la LRAEM.

Recuperar las sanciones económicas y compensatorias no solo contribuye a restituir los daños y perjuicios causados a la administración pública, sino que también promueve la credibilidad del sistema y desalienta futuras conductas ilícitas. Con el fin de mejorar el nivel actual de recaudación, las entidades que emiten sanciones, como la SECOGEM y el Tribunal Administrativo del Estado, podrían participar con la Secretaría de Finanzas dentro del grupo de trabajo propuesto sobre colaboración en la aplicación perteneciente al

Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción y crear una fuerza de tarea para identificar y proponer medidas para abordar las fallas del sistema. De manera particular, la fuerza de tarea podría monitorear cuidadosamente el desempeño del sistema de recuperación, identificar riesgos y causas que generan el bajo nivel de recuperación y elaborar un plan de acción para abordar las debilidades con acciones concertadas, tales como la introducción de políticas procedimentales. Una medida que la fuerza de tarea podría considerar, y que los países miembros de la OCDE han adoptado, es aumentar la tasa de recuperación permitiendo que las sanciones se deduzcan directamente de los salarios y pensiones (OCDE, 2017^[7]).

Fomentar la transparencia sobre la eficacia del sistema de responsabilidades administrativas y el resultado de los casos

Datos seleccionados sobre la aplicación de responsabilidades administrativas podrían ponerse a disposición del público de forma interactiva y amigable con el usuario, y se deben poner a disposición del Sistema Estatal Anticorrupción

La generación, el uso y la transmisión de datos sobre la aplicación de medidas disciplinarias o de responsabilidad administrativa pueden fortalecer el sistema de integridad de muchas formas. Primero, los datos estadísticos sobre sanciones emitidas después de la infracción al marco de integridad aportan perspectivas acerca de áreas y sectores claves de riesgo, que a su vez pueden arrojar información para intervenciones preventivas, políticas y estrategias más enfocadas y personalizadas. En segundo lugar, los datos pueden alimentar los indicadores y respaldar la evaluación de desempeño del sistema disciplinario o de responsabilidades administrativas en general. Tercero, los datos pueden dar información para la comunicación institucional, dando cuenta de las acciones de implementación a otros servidores públicos y al público en general (OCDE, 2018^[8]). Finalmente, el análisis consolidado, accesible y científico de datos estadísticos sobre prácticas de implementación permite evaluar la eficacia de las medidas existentes y la coordinación operativa entre las instituciones para el combate a la corrupción (UNODC, 2017^[6]).

La actividad de recolección de datos sobre la aplicación de medidas disciplinarias o de responsabilidad administrativa debe enfocarse en tener una comprensión clara de temas tales como el número de investigaciones, tipologías de faltas y sanciones, duración de los procedimientos o instituciones que intervinieron, de forma que se facilite el análisis y la comparación a lo largo del tiempo. Los esfuerzos en el Estado de México parecen ir en esta dirección ya que la SECOGEM implementó dos registros que recaban información sobre procedimientos de responsabilidad administrativa y sanciones. (véase el Recuadro 5.5) El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México también lleva estadísticas de faltas y sanciones, aunque esta no es de acceso público.

De acuerdo con información proporcionada por el Estado de México, la información estadística sobre la aplicación de responsabilidades administrativas se hace pública a través del SIR de la SECOGEM (www.secogem.gob.mx/sir/ConsultaSancionados.asp). El portal SIR es una herramienta de búsqueda que permite identificar a los servidores públicos sancionados haciéndolos inelegibles para el servicio público (inhabilitación). El usuario puede buscar por nombre y apellido o accediendo a la lista completa de servidores públicos sancionados. El SIR proporciona la siguiente información de cada servidor público sancionado:

- sector o jurisdicción
- autoridad sancionadora
- número de expediente
- fecha de resolución

- causa de la sanción
- regulación transgredida
- unidad administrativa responsable de la información.

A pesar de la utilidad de esta información para identificar servidores públicos inhabilitados, el SIR no permite al usuario agregar la información y generar datos para la toma de decisiones.

Además, el sitio de Internet del INFOEM

(<https://www.ipomex.org.mx/ipo/lgt/indice/secogem/sanciones.web>) publica la siguiente información de cada servidor público con una sanción administrativa en firme:

- nombre del servidor público
- tipo de sanción
- jurisdicción de la sanción
- autoridad sancionadora
- número de expediente
- fecha de la decisión
- causa de la sanción
- regulación transgredida
- archivo de la resolución que contiene la aprobación de la sanción
- hipervínculo al sistema correspondiente de servidores públicos sancionados
- fecha de actualización
- fecha de validación
- área o unidad administrativa responsable de la información.

Si bien hacer pública la información sobre responsabilidades administrativas es un paso clave para convertirla en una herramienta para la rendición de cuentas, el Estado de México podría explotar aún más su potencial en dos formas: primero, podría hacer que ciertas partes clave de los vastos datos y las estadísticas recabados sean transparentes y accesibles al público en una forma interactiva y amigable con el usuario, buscando aportarlas de maneras adecuadas para su reutilización y elaboración. En este contexto, el Estado de México podría considerar la práctica de Colombia, que elaboró indicadores de sanciones relacionadas con la corrupción (Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, n.d.^[9]) y Brasil, que de forma periódica recaba y publica datos sobre sanciones disciplinarias (en formato pdf y xls, que no son formatos legibles por medio de máquinas) (CGU, s.f.^[10]). En segundo lugar, podría sacar a relucir estos datos en la discusión y el desarrollo de políticas anticorrupción y de integridad, por ejemplo, proporcionando informes periódicos al Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción con enfoque en las áreas, sectores y patrones que surgen de las investigaciones en proceso y las sanciones impuestas. Esta podría ser una aportación fundamental en la actualización de la Política Estatal Anticorrupción, así como en las actividades de monitoreo y evaluación que se realizarán. En términos más generales, los datos sobre implementación de la integridad pueden ser parte del monitoreo y evaluación más amplios del sistema de integridad. Corea, por ejemplo, desarrolla y considera dos índices relativos a casos de corrupción disciplinaria y penal —el índice disciplinario de funcionarios públicos corruptos y el índice de casos de corrupción— dentro de la evaluación anual de la integridad de organismos públicos. (Anti-Corruption and Civil Rights Commission, s.f.^[11])

El mecanismo de evaluación del desempeño del sistema de responsabilidades administrativas podría complementarse con indicadores adicionales y hacer públicos sus resultados clave

Un uso adicional de los datos relacionados con la aplicación de medidas disciplinarias es evaluar la eficacia de los propios mecanismos de cumplimiento, así como contribuir a identificar los desafíos y las áreas de mejora. Por ejemplo, pueden alimentar Indicadores Clave del Desempeño (ICD) al identificar cuellos de botella y las áreas que representan mayor reto a lo largo de los procedimientos.

La SECOGEM cuenta con varios mecanismos implementados para medir continuamente el desempeño de las actividades y las funciones de las áreas a cargo de las responsabilidades administrativas, que son:

- **Sistema de Gestión de Calidad:** El procedimiento de responsabilidad administrativa está certificado conforme a la norma ISO 9001:2015, lo que implica una mejora continua en la atención y procesamiento de casos, siempre alineada con la normatividad aplicable, la capacitación permanente del personal que lleva a cabo actividades relativas a la materia, así como la garantía del debido proceso, la transparencia y la certeza jurídica.
- **Matriz de Indicadores:** Se trata de una herramienta de planeación que establece los objetivos de la Dirección General de Responsabilidades Administrativas (DGRA) y de la Dirección General de Investigación, incorporando los indicadores que miden sus objetivos y resultados esperados, alineados con el cumplimiento del Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023.

Con respecto a la DGRA son:

- porcentaje de procedimientos administrativos resueltos
- porcentaje de funcionarios públicos capacitados en el cumplimiento de la LRAEM
- porcentaje de cumplimiento en la presentación de declaraciones patrimoniales por año, declaración de intereses y presentación de la declaración de impuestos
- el informe de cumplimiento de estos indicadores se elabora mensualmente.

Los indicadores de la Dirección General de Investigación son:

- porcentaje en la atención de denuncias, sugerencias y reconocimientos presentados por los interesados
- integración de expedientes de investigación
- elaboración de informes de presunta responsabilidad administrativa.
- **Evaluación del Desempeño:** Es el procedimiento estructural y sistemático para medir, evaluar y mejorar las características, comportamientos y resultados relativos a las actividades del personal asignado a la Dirección General de Responsabilidades Administrativas, así como la proporción de ausencias, con el objeto de calcular la productividad y mejorar su desempeño futuro.

Estas herramientas desarrolladas por la SECOGEM permiten una evaluación continua e integral del sistema de responsabilidades administrativas. Sin embargo, no parecen considerar indicadores clave de eficacia, eficiencia, calidad y justicia desarrollados por organizaciones tales como el Consejo de Europa, para el sistema de justicia (por ejemplo: proporción de supuestas faltas denunciadas a las que se dio seguimiento y duración promedio de los procedimientos), (Council of Europe, 2018^[12]), que podrían aplicarse también respecto a los procedimientos de responsabilidad administrativa del Estado de México. La SECOGEM podría considerar también hacer públicos los resultados clave de sus evaluaciones para demostrar un compromiso con la rendición de cuentas e infundir confianza en el sistema de aplicación de la integridad. Por último, podría aprovechar la evaluación de desempeño para promover mejoras y cambios jurídicos del sistema de responsabilidades administrativas desde el Sistema Anticorrupción del Estado de México, con miras a abordar los desafíos y deficiencias derivadas de sus resultados.

Propuestas de acción

Asegurar la justicia, la objetividad y la oportunidad

- La SECOGEM podría adoptar regulación secundaria para implementar algunos aspectos de la LRAEM, tales como la estructura de los OIC, que deben contar con áreas de investigación, conducir y tomar decisiones sobre casos de responsabilidad administrativa.
- La SECOGEM podría ampliar los esfuerzos de capacitación existentes al personal que labora en las unidades a cargo de responsabilidades administrativas –incluyendo al ámbito municipal– enfocándose en la aplicación correcta y homogénea de las reglas del procedimiento y su interpretación.
- Podría acelerarse el proceso de revisión del Manual de Substanciación del Procedimiento Administrativo y/o desarrollarse herramientas, manuales y canales para guiar y apoyar a las entidades responsables de llevar a cabo los procedimientos de responsabilidad administrativa, incluyendo el tema del derecho al debido proceso de los funcionarios bajo investigación.
- La SECOGEM –junto con el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México– podría organizar actividades de concientización sobre la implementación de las responsabilidades administrativas, enfocadas a todos los funcionarios públicos para apoyar y legitimar al nuevo régimen jurídico.

Promover la cooperación y el intercambio de información entre las instituciones y las entidades

- La SECOGEM podría impulsar reuniones periódicas con todos los órganos internos de control de las dependencias y diseñar una plataforma en línea para discutir desafíos comunes, proponer mejoras e intercambiar buenas prácticas.
- La SECOGEM podría desarrollar un sistema de gestión de casos con base en los mecanismos existentes para registrar los procedimientos de responsabilidad administrativa. La información relevante del sistema electrónico de gestión de casos podría conectarse entonces con la Plataforma Digital Estatal.
- El Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción del Estado de México podría crear un grupo de trabajo con instituciones competentes, tales como la SECOGEM, el Órgano Superior de Fiscalización del Estado, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México y la Fiscalía General de Justicia del Estado de México para discutir y acordar herramientas concretas para mejorar el intercambio de información relevante y la comunicación eficaz entre las autoridades administrativas y penales.
- La SECOGEM y el Tribunal Administrativo del Estado de México podrían crear una Fuerza de Tarea con la Secretaría de Finanzas del Estado de México, como parte del grupo de trabajo propuesto para la colaboración en la implementación, con el fin de supervisar atentamente el desempeño del sistema de recuperación, identificar las causas del bajo nivel de recaudación, así como elaborar un plan de acción para abordar dichas debilidades.

Promover la transparencia sobre la eficacia del sistema de responsabilidades administrativas y los resultados de los casos

- La SECOGEM podría hacer públicas y transparentes partes clave de los vastos datos y las estadísticas recabadas en el sistema de responsabilidades administrativas, de forma interactiva y amigable con el usuario, pero también en el formato adecuado para su reutilización y elaboración.

- La SECOGEM podría sacar a relucir los datos sobre responsabilidades administrativas en la discusión y el desarrollo de políticas anticorrupción y de integridad, por ejemplo, proporcionando informes periódicos al Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción con enfoque en las áreas, sectores y patrones que surgen de las investigaciones en proceso y las sanciones impuestas.
- Las herramientas desarrolladas por SECOGEM para evaluar y monitorear la aplicación de las responsabilidades administrativas podrían complementarse introduciendo la medición de indicadores clave de eficacia, eficiencia, calidad y justicia desarrollados por el sector de la justicia, tales como la proporción de supuestas faltas denunciadas a las que se dio seguimiento y la duración promedio de los procedimientos.
- La SECOGEM podría hacer públicos los resultados clave de la evaluación del desempeño de la aplicación de responsabilidades administrativas para demostrar un compromiso con la mejora de mecanismos para la rendición de cuentas e infundir confianza en el sistema.
- La SECOGEM podría aprovechar los resultados de la evaluación del desempeño de la aplicación de las responsabilidades administrativas para promover mejoras y cambios jurídicos en el sistema de responsabilidades administrativas desde el Sistema Anticorrupción del Estado de México.

Referencias

- ACAS (2015), *Code of Practice on disciplinary and grievance procedures*, [2]
<http://www.acas.org.uk/index.aspx?articleid=2174> (consultado el 27 de noviembre de 2017).
- Anti-Corruption and Civil Rights Commission (s.f.), *Assessing Integrity of Public Organizations*, [11]
<http://www.acrc.go.kr/en/board.do?command=searchDetail&method=searchList&menuId=0203160302>.
- APSC (2015), *Handling misconduct: a human resource manager's guide*, [3]
<http://www.apsc.gov.au/publications-and-media/current-publications/handling-misconduct-a-human-resource-managers-guide-2015> (consultado el 27 de noviembre de 2017).
- CGU (s.f.), *Manuais e Capacitação*, <http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/capacitacoes> (consultado el 27 de noviembre de 2017). [4]
- CGU (s.f.), *Relatórios de Punições Expulsivas*, <http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/relatorios-de-punicoes-expulsivas> (consultado el 30 de julio de 2019). [10]
- Council of Europe (2018), *European judicial systems: Efficiency and quality of justice - Edition 2018 (2016 data)*, Council of Europe, <https://rm.coe.int/rapport-avec-couv-18-09-2018-en/16808def9c> (consultado el 30 de julio de 2019). [12]
- Martini (2014), "Investigating Corruption: Good Practices in Specialised Law Enforcement", *Anti-corruption Helpdesk*, Transparency International, https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Investigating_corruption_good_practice_in_specialised_law_enforcement_2014.pdf. [5]

- Observatorio de Transparencia y Anticorrupción (n.d.), *Indicador de Sanciones Disciplinarias*, [9]
<http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/indicador-sanciones-disciplinarias.aspx> (consultado el 30 de julio de 2019).
- OCDE (2018), *Integridad para el buen gobierno en América Latina y el Caribe: De los compromisos a la acción*, OECD Publishing, París, [8]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264307339-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, <https://doi.org/10.1787/9789264280687-es>. [7]
- OCDE (2017), *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública*, OCDE, París, [1]
<https://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>.
- UNODC (2017), *State of Implementation of the United Nations Convention against Corruption Criminalization, Law Enforcement and International Cooperation*, [6]
http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/tools_and_publications/state_of_uncac_implementation.html.

Notas

¹ Si bien el enfoque del capítulo se centra en el sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Estado de México, se hace referencia frecuente a responsabilidades disciplinarias, que es un mecanismo similar de rendición de cuentas utilizado en los países OCDE para sancionar transgresiones a la integridad por parte de servidores públicos, con base en la relación laboral con la administración pública y las obligaciones y deberes específicos en relación con esta. La transgresión de obligaciones y deberes disciplinarios lleva a sanciones de naturaleza administrativa, tales como amonestaciones, reprimendas, suspensiones, multas o despidos.

² De acuerdo con la información proporcionada por la SECOGEM, hasta octubre de 2020, se habían iniciado procedimientos administrativos contra 568 servidores públicos. Siete defensores públicos habían sido solicitados para esos casos, mientras que el resto de los servidores públicos tenían sus propios abogados u optaron por defenderse por sus propios medios.

Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

Estudio de la OCDE sobre Integridad en el Estado de México

FACILITANDO UNA CULTURA DE INTEGRIDAD

Este estudio analiza la Política Anticorrupción del Estado de México y Municipios, destacando sus fortalezas (por ejemplo, inclusión y rigor analítico), así como la necesidad de incluir riesgos de integridad específicos (como la captura de políticas públicas) para hacerla más integral. El estudio examina la manera en la que el Gobierno del Estado de México podría desarrollar propiedad de las normas y los valores éticos para influir eficazmente en el comportamiento de los servidores públicos. También evalúa los esquemas de control interno y gestión de riesgos del Estado de México, proporcionando un panorama de sus buenas prácticas y sus debilidades. Finalmente, el estudio analiza el papel del régimen de responsabilidades administrativas para los servidores públicos del estado y su eficacia para asegurar la rendición de cuentas. Describe el marco regulatorio de las responsabilidades administrativas, el cual proporciona fundamentos sólidos e integrales para hacer cumplir las reglas y los estándares de integridad, pero requiere de apoyo para mejorar la implementación.



IMPRESA ISBN 978-92-64-38100-1
PDF ISBN 978-92-64-46755-2



9 789264 381001