



Estudio de la OCDE sobre Integridad en MÉXICO

ASPECTOS CLAVES

**ADOPTANDO UNA
POLÍTICA FIRME
CONTRA LA CORRUPCIÓN**

PRÓLOGO

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



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

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

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

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

Si bien las nuevas reformas merecen ser reconocidas, el cambio real dependerá del alcance y del éxito

de su implementación. Sin dejar de reconocer los avances, la presente Revisión advierte de los desafíos que presenta la implementación de esas reformas a gran escala. Importantes inversiones en campañas de concientización, desarrollo de capacidades y creación de instituciones deben ser el siguiente paso. Las acciones clave incluyen: proveer a los comités de ética con personal permanente y mandatos más claros, refinar el Protocolo de Contratación para hacerlo más viables, aclarar las políticas de conflicto de intereses, proteger los derechos de quienes reportan irregularidades y equipar a los contralores internos para realizar investigaciones disciplinarias y gestionar los riesgos.

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

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



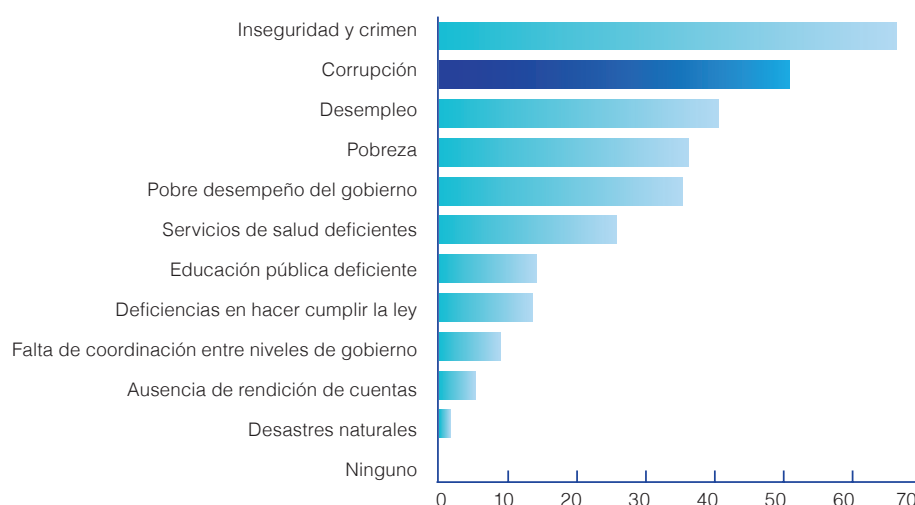
Angel Gurría
OECD Secretary-General

INTEGRIDAD PARA EL CRECIMIENTO INCLUYENTE EN MÉXICO

El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) recién establecido en México – y el paquete de reformas complementarias – marca un parteaguas en el planteamiento en el país de las políticas de combate a la corrupción y pretende superar algunas de las deficiencias fundamentales del pasado, al: (i) atender la fragmentación de políticas y el desarrollo de un enfoque de integridad más completo y coherente; (ii) prevenir las “brechas en la implementación” mejorando la coordinación, tanto vertical como horizontal, entre los niveles de gobierno y, particularmente, ubicando a los Estados bajo el mandato del Sistema; (iii) fortalecer los mecanismos de cumplimiento para investigar y sancionar infracciones a la integridad por parte de servidores públicos y empresas, bajo jurisdicciones tanto administrativas como penales; y (iv) reforzar la supervisión mediante una mayor transparencia, atribuciones de auditoría ampliadas y una más enérgica participación de la sociedad civil.

En caso de tener éxito, los nuevos Sistemas Anticorrupción en México, nacional y locales, pueden contribuir a resolver muchos de los principales retos sociales y económicos que México enfrenta hoy en día. En primer lugar, al combatir más eficazmente la corrupción, las reformas pueden restablecer la confianza en las instituciones públicas y coadyuvar a una gobernanza más eficaz. En efecto, en 2015, la corrupción fue citada como una de las principales preocupaciones de los ciudadanos mexicanos, afectando negativamente la confianza en las instituciones políticas y en sus líderes (gráfica 1).

GRÁFICA 1. PRINCIPALES PROBLEMAS SEÑALADOS POR CIUDADANOS MEXICANOS, 2015
PROPORCIÓN DE ENCUESTADOS %



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015

En segundo lugar, la corrupción en México acarrea un alto costo económico para el país, al incrementar los costos de hacer negocios, al disuadir inversiones y al obstaculizar la productividad. El informe anual del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) del 2015, por ejemplo, estima que el costo de la corrupción, para la economía nacional, representa hasta un 5% del PIB.

Por último, las nuevas reformas anticorrupción pueden contribuir a atender los altos niveles de desigualdad en México. En efecto, la corrupción agrava las disparidades sociales y económicas, al permitir que la influencia indebida de intereses especiales capture el ciclo de la política pública y reduzca la capacidad de respuesta y la eficacia de dichas políticas, especialmente en detrimento de grupos marginados. La corrupción también limita el acceso justo y equitativo a los servicios públicos, tales como educación y salud, que son cruciales para ofrecer oportunidades de movilidad social.

Con el fin de respaldar el diseño y la implementación de las nuevas reformas anticorrupción y de integridad en México, y en consonancia con las buenas prácticas internacionales y con la recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública, la Revisión de Integridad de la OCDE para México presenta un conjunto de recomendaciones concretas para reforzar sistemas de integridad coherentes e integrales, tanto a nivel nacional como regional, inculcar una cultura de integridad y asegurar la rendición de cuentas a través de un control y cumplimiento efectivos (véase gráfica a continuación).

GRÁFICA 2. RECOMENDACIÓN 2017 DE LA OCDE SOBRE LA INTEGRIDAD PÚBLICA



FOMENTAR UN SISTEMA DE INTEGRIDAD COMPLETO Y COHERENTE

La experiencia de países miembros de la OCDE indica que un sistema de integridad pública eficaz, integral y coherente es fundamental para realzar la integridad y prevenir y frenar la corrupción. En particular, las buenas prácticas indican la importancia de precisar responsabilidades institucionales en el sector público al establecer prioridades claras, asegurar mandatos y capacidades adecuadas para cumplir con las responsabilidades asignadas y promover mecanismos de cooperación y coordinación a nivel central (entre las distintas secretarías) así como entre los niveles de gobierno federal y estatal.

El SNA intenta abordar los desafíos antes mencionados reuniendo a los actores clave, con el fin de alinear mejor las políticas y cooperar para una implementación más efectiva. En efecto, el Comité Coordinador del SNA está integrado por los titulares de la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción, el “Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales”, el Consejo de la Judicatura Federal y el Presidente de la Comisión de Participación Ciudadana.

La Secretaría Ejecutiva del Comité Coordinador está respaldada por la Comisión Ejecutiva, la cual proporcionará soporte técnico continuo al Comité en el desarrollo e implementación de su Plan de Acción, así como en las actividades propias de su mandato, tales como la gestión del Portal Digital Nacional que combinará datos clave sobre declaraciones patrimoniales y de conflicto de intereses, sanciones, licitaciones e inconformidades, entre otros (véase gráfica 3).

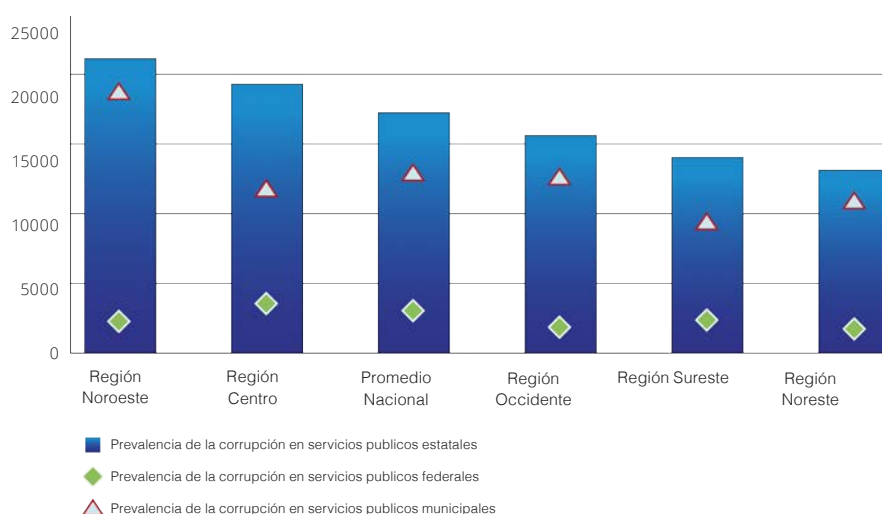
La Ley General del SNA estipula que el Presidente de la Comisión de Participación Ciudadana debe presidir el Comité Coordinador y el Consejo Directivo del Sistema, proporcionando tanto liderazgo como supervisión para la implantación. Como tal, la sociedad civil está bien situada para aportar elementos y monitorear (mediante un informe anual) las actividades del SNA.

Por último, los Estados deben establecer sus respectivos Sistemas Locales Anticorrupción (SLAs), extendiendo así el alcance de las políticas anticorrupción hacia donde más se necesitan y ayudando a armonizar estándares en el sector público. Resultados de encuestas del Instituto Nacional de Estadística y Geografía subrayan la necesidad de enfocar los esfuerzos anticorrupción a niveles sub-nacionales (véase gráfica 4).

GOBERNANZA DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

| ENTIDADES DEL SNA | TITULARES/MIEMBROS | RESUMEN DE OBJETIVOS |
|---|---|--|
| Comité Coordinador | <p>Presidida por el Presidente del Comité de Participación Ciudadana</p> <p>Miembros adicionales: Secretaría de la Función Pública (SFP), Auditoría Superior de la Federación (ASF), Presidente del INAI, Fiscal Especializado Anticorrupción, Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA) y representante del Consejo de la Judicatura Federal.</p> | <p>Desarrolla políticas anticorrupción nacionales y monitorea y evalúa su avance mediante informe anual; dirige y supervisa el trabajo de la Secretaría Ejecutiva y de la Comisión Ejecutiva</p> |
| Secretaría Ejecutiva del Comité Coordinador | <p>Órgano de Gobierno, encabezado por el Presidente del Comité Ciudadano y conformado por los miembros del Comité Coordinador</p> <p>Secretario Técnico, elegido por los miembros del Órgano de Gobierno, con la tarea de administrar la Secretaría Ejecutiva</p> | <p>Brinda apoyo técnico a la organización del Comité Coordinador, supervisa el desarrollo y uso de la Plataforma Digital Nacional</p> |
| Comisión Ejecutiva del Comité Coordinador | <p>Secretario Técnico y Comité de Participación Ciudadana (exceptuando al Presidente de la Comisión)</p> | <p>Proporciona apoyo técnico en el diseño e implementación de las actividades y responsabilidades del Comité Coordinador, incluyendo el reporte anual y la coordinación con los Sistemas Locales</p> |
| Comité de Participación Ciudadana | <p>Presidido por el Presidente del Comité de Participación Ciudadana, por un periodo de un año sobre la base de rotación entre cinco miembros</p> <p>Total de cinco miembros, entre ellos el Presidente, elegidos por el Comisión de Selección, de nueve expertos elegidos por el Senado, por un período de tres años.</p> <p>Los miembros deben haber hecho “una contribución excepcional a la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción”.</p> | <p>Canaliza las aportaciones de la sociedad civil hacia las labores del SNA, y supervisa su avance y resultados. Puede asimismo llevar a cabo un programa de trabajo propio (investigación, estudios, instrumentos y herramientas, etc.)</p> |
| Sistemas Locales Anticorrupción | <p>Deben calcar la estructura del SNA con estructura y procedimientos de gobernanza análogos</p> | <p>Las responsabilidades y actividades deben calcar las del SNA federal</p> |

GRÁFICA 4. LOS SISTEMAS LOCALES ANTICORRUPCIÓN ABORDAN LA CORRUPCIÓN EN DONDE PREDOMINA, 'TASA DE CORRUPCIÓN' DEL INEGI, POR NIVEL DE GOBIERNO Y REGIÓN, SEGÚN UNA MUESTRA ESTÁNDAR DE SERVICIOS PÚBLICOS



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

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, 2015

PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE LA REVISIÓN DE INTEGRIDAD

- Para incorporar la integridad en el sector público, y superar los silos tradicionales de política, será necesario que políticas concretas anticorrupción sean explícitamente integradas a las principales estrategias nacionales, como son el Plan Nacional de Desarrollo, la Estrategia de Seguridad Nacional, el Gobierno Abierto y las Estrategias Digitales, y que continúen siendo parte de los planes de educación, tales como el Programa Nacional de Cultura en la Escuela.
- Si bien la estructura de gobernanza del Sistema Nacional Anticorrupción, incluyendo las SLAs, podría mejorar sustancialmente la coordinación al interior del gobierno federal (horizontalmente) y entre niveles de gobierno (verticalmente), existe el riesgo de que sea un enfoque exclusivamente descendente y que, por ello, no logre un mayor convencimiento y una verdadera apropiación por parte de organizaciones individuales y funcionarios. Requerir que los organismos establezcan sus propios planes anticorrupción, basados en ejercicios específicos propios de mapeo de riesgo, podría ayudar a tratar este tema. La Secretaría de la Función Pública debe establecer también, de manera urgente, una estrategia más ambiciosa para promover la integridad en el sector público.
- Gran parte del valor agregado del SNA consiste en reunir a los actores clave, para alinear mejor las políticas y enfoques, y cooperar en la implementación. Sin embargo, existen otras áreas del sector público que podrían contribuir a las políticas de integridad y que no están formalmente incluidas en las disposiciones institucionales creadas por el sistema. A través de grupos de trabajo dedicados, el

Comité Coordinador del SNA debe hacer esfuerzos importantes para incluir a secretarías adicionales, tales como la Secretaría de Educación Pública, la Presidencia de la República, y a otras entidades, como el Servicio de Administración Tributaria, los Comités de Ética del Senado y de la Cámara de Diputados, así como el Instituto Nacional Electoral. Estos son actores clave que deben participar en el diseño e implementación de las políticas de combate a la corrupción.

- Los mecanismos de coordinación interinstitucional de colaboración, tanto vertical como horizontal, serán más importantes que nunca bajo las nuevas disposiciones institucionales anticorrupción. Sin embargo, los mecanismos de coordinación existentes (tales como los acuerdos bilaterales establecidos por la Secretaría de la Función Pública con los Estados, los diversos grupos de trabajo del Sistema Nacional de Fiscalización o la Comisión Permanente de Contralores Estado-Federación, CPCE-F) podrían ser reforzados, especialmente con mayor supervisión. Por ejemplo, el Comité Coordinador del SNA puede considerar instituir tableros de medición del cumplimiento, por parte de los Estados, de las nuevas políticas, para así crear una competencia positiva entre regiones. A nivel federal, la Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés (UEEPCI) de la Secretaría de la Función Pública podría considerar la formalización de una red de Unidades de Ética en secretarías y entidades públicas para permitir el intercambio de buenas prácticas, discutir problemas y desarrollar capacidades.



FOMENTAR UNA CULTURA DE INTEGRIDAD: INCULCAR VALORES DE INTEGRIDAD Y MANEJAR CONFLICTOS DE INTERÉS

Reforzar una cultura de integridad en el sector público requiere definir valores comunes a ser adoptados por todos los servidores públicos y elaborar normas concretas de conducta a ser aplicadas en el trabajo diario. Los códigos de conducta son instrumentos de política esenciales, aunque no únicos, para establecer y comunicar valores de integridad en el sector público, tales como imparcialidad, legalidad, transparencia, honestidad y profesionalismo.

Sin embargo, mantener los valores de integridad es una responsabilidad compartida entre todos los miembros de la sociedad, no sólo del gobierno, y es importante que el sector privado, la sociedad civil y los particulares reconozcan su papel clave en el respeto a la integridad pública en sus interacciones con el sector público. Como tal, los gobiernos deben trabajar para crear conciencia en la sociedad acerca de los beneficios de la integridad pública y reducir la tolerancia a la violación de normas de integridad pública. También es considerada una buena práctica, en países de la OCDE, el involucrar al sector privado y a la sociedad civil mediante consultas, por ejemplo, acerca de los beneficios complementarios que pueden resultar de mantener la integridad en negocios y actividades sin fines de lucro.

Resulta particularmente relevante plasmar, en un código de ética, valores y normas de conducta para servidores públicos en situaciones donde pueda surgir un conflicto de intereses. En efecto, si bien una situación de conflicto de intereses, por sí misma, no es corrupción, puede conducir a un mayor riesgo de corrupción si es no adecuadamente identificada y administrada. Asegurar que las situaciones de conflicto de interés sean adecuadamente identificadas y manejadas es uno de los primeros pasos para salvaguardar la integridad en el sector público y defender el interés público (véase gráfica 5 a continuación, acerca de los pilares de las políticas de conflictos de interés).

GRÁFICA 5. PILARES DE LA POLÍTICA DE CONFLICTOS DE INTERÉS



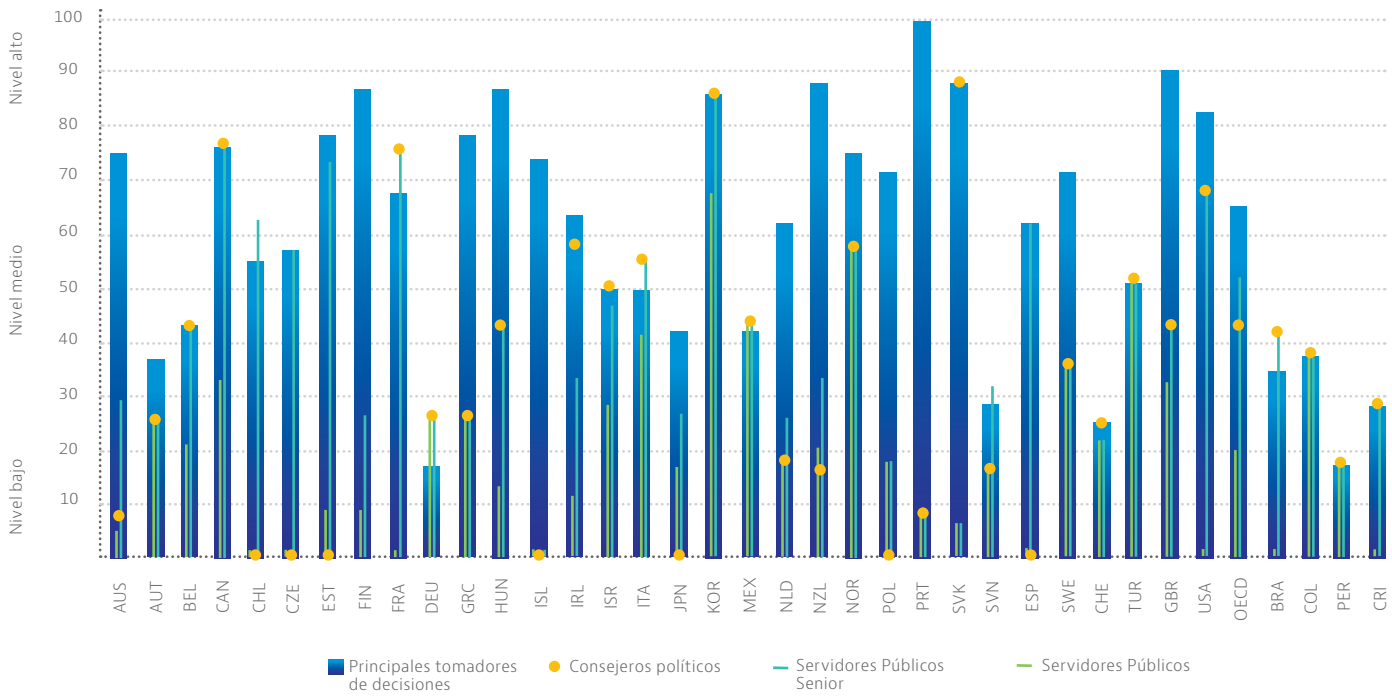
Fuente: OECD (2003), *Managing Conflict of Interest in the Public Sector: OECD Guidelines and Country Experiences*, OECD, Paris (*Gestión de Conflictos de interés, Directrices de la OCDE y Experiencias de los Países*) www.oecd.org/gov/ethics/conflictinterest



PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE LA REVISIÓN DE INTEGRIDAD

- La Secretaría de la Función Pública (SFP) en México ha renovado recientemente los Comités de Ética en cada entidad federal, precisando su papel respecto a la aplicación del Código de Ética y otras Reglas de Integridad, que fueron actualizados en el año 2016 en la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Sin embargo, los Comités de Ética siguen acentuando un rol sancionador, atendiendo y dictaminando posibles violaciones al código. Con el fin de evitar duplicidad, asegurar consistencia en las secretarías y no obstaculizar las capacidades de los Comités para promover adecuadamente una cultura de integridad organizativa, dichas actividades de cumplimiento deben en cambio permanecer en manos de las Unidades de Responsabilidades de los órganos internos de control y los Comités de Ética deben centrar sus esfuerzos en actividades de prevención.
- El nuevo Código de Ética de México y las Reglas de Integridad relacionadas representan un enfoque integral de reforzamiento de la integridad, ya que incluyen principios y valores generales, así como un conjunto de comportamientos deseables e indeseables. Sin embargo, el código debe complementarse con una guía práctica, fácil de usar, como un manual en “lenguaje llano”, que señale cómo puede darse cumplimiento a esos valores y principios. Más aún, los servidores públicos deben estar más involucrados en el desarrollo de Códigos específicos a su organización, no sólo para adaptarlos mejor a las particularidades de sus funciones, sino también para promover una mayor comprensión, y, en última instancia, un mayor compromiso y cumplimiento por parte de los funcionarios. La SFP podría por lo tanto proporcionar orientación y apoyo respecto al desarrollo y a la aplicación de códigos a nivel organizativo, de modo a acelerar el cambio de conducta.
- Las nuevas normas sobre declaración de impuestos, activos e intereses, incluidas en la nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas, reforzarán la rendición de cuentas y constituyen un compromiso importante para recuperar la confianza pública en el gobierno. Sin embargo, no existe en la actualidad una estrategia o directrices sobre la manera en que dicha información será verificada y auditada de manera consistente a lo largo y ancho del Gobierno. El Gobierno de México debe, por lo tanto, adoptar un enfoque basado en el riesgo al auditar estas declaraciones, en la medida en que la vulnerabilidad a la corrupción y otras “banderas rojas” indiquen un mayor riesgo, así como garantizar que existan sistemas de información enlazados que permitan una adecuada validación de la información. Este enfoque no sólo resulta en un mejor aprovechamiento de los recursos, sino que también ha demostrado ser más eficaz en la identificación de posibles infracciones a la integridad.

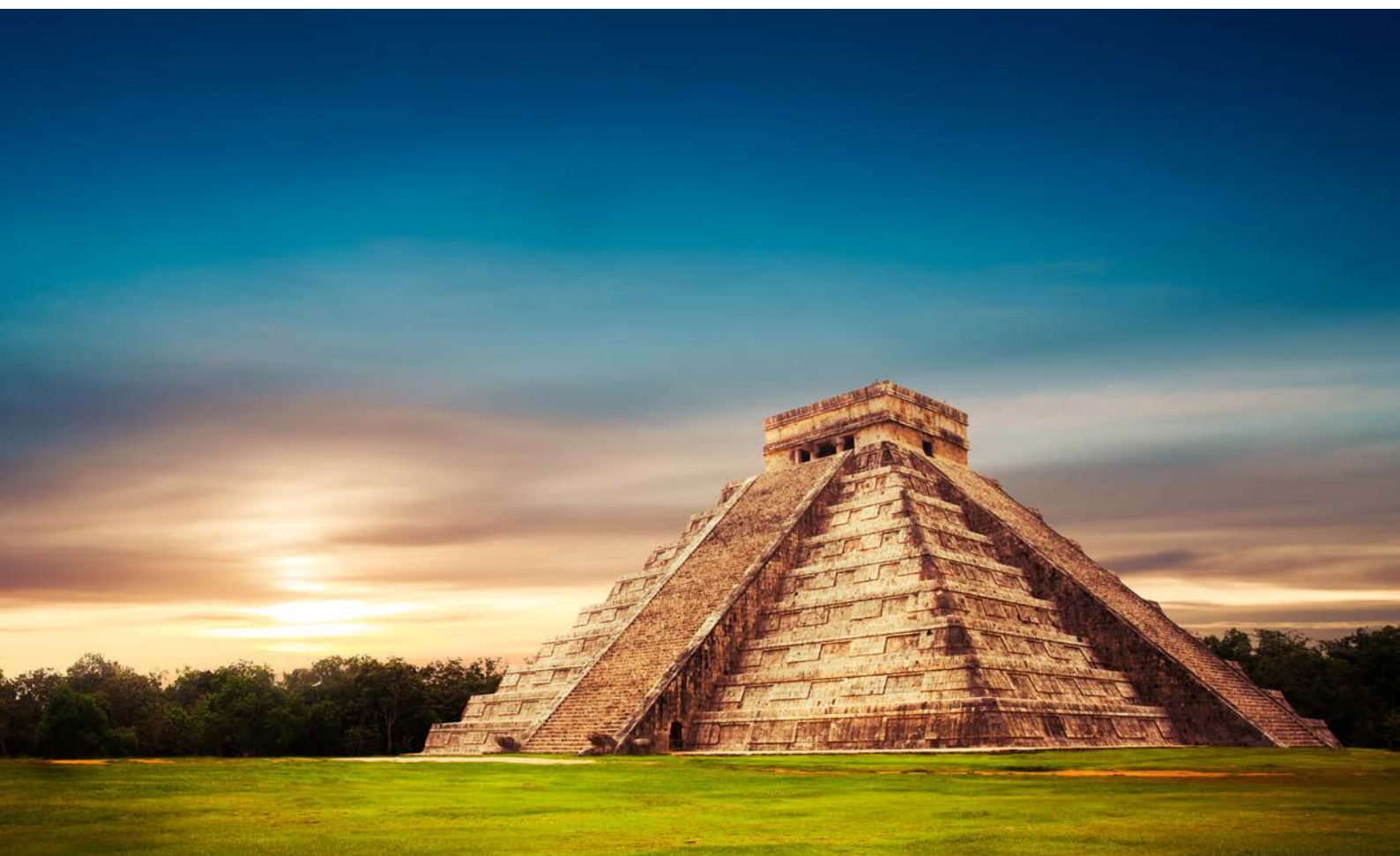
GRÁFICA 6. BAJO LA NUEVA LEGISLACIÓN, EL NIVEL DE DIVULGACIÓN Y DISPONIBILIDAD PÚBLICA DE INTERESES PRIVADOS EN ÁMBITO DEL PODER EJECUTIVO AUMENTARÁ EN MÉXICO, 2014



Fuente: OECD Survey on Management of Conflict of Interest (Estudio de la OCDE sobre la Gestión de Conflictos de Interés) 2014
 Nota: Los datos para México no reflejan los nuevos requerimientos legales que entrarán en vigor en julio de 2017



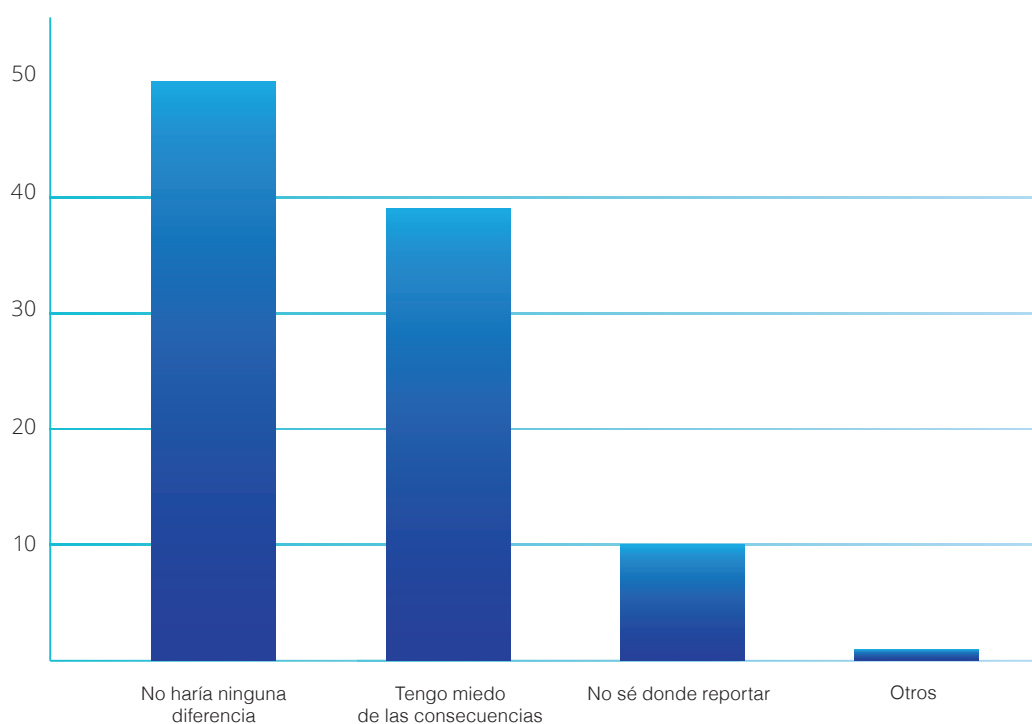
- Con respecto a los conflictos de interés, la SFP podría asimismo comunicar claramente que, a pesar de los nuevos requisitos de declaraciones, permanece en los servidores públicos la responsabilidad de informar proactivamente y resolver, cuando surjan, situaciones de conflicto de intereses reales, potenciales y aparentes, en concertación con sus oficinas de gestión y control interno. Las actuales políticas y directrices de conflictos de interés, que incluyen cartas de notificación, podrían ser complementadas por recordatorios más frecuentes y reforzadas por capacitación intensificada. Las actuales políticas y directrices de conflictos de interés podrían también ser mejor comunicadas, en todo el gobierno, mediante iniciativas de concientización.
- La integridad es una responsabilidad compartida, cuyo objetivo es el cambio de comportamiento. Más allá de los esfuerzos en materia de integridad del sector público, el gobierno debe también tratar de inculcar más ampliamente estos valores en la sociedad. Para lograr esto, los enfoques de conducta para “estimular” un comportamiento más ético podrían extenderse más ampliamente en México. Adicionalmente, el Plan de acción del SNA podría llevar a cabo campañas de concientización y capacitación que desafíen la aceptación de la corrupción por los ciudadanos y eduquen al público acerca de la actitud y las herramientas para rechazar el comportamiento contrario a la ética. La Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Educación deben intensificar los programas existentes, para incorporar valores de integridad en los planes de estudio y brindar la capacitación necesaria a los maestros.



PROTECCIÓN DE DENUNCIANTES: GARANTIZAR CANALES SEGUROS Y PROTECCIÓN PARA DENUNCIAR LA CORRUPCIÓN

Los gobiernos deben fomentar una cultura organizacional abierta, donde dilemas éticos, inquietudes de integridad pública y errores puedan ser discutidos libremente, y donde existan canales para reportar, de manera confidencial, presuntas violaciones a las normas de integridad. La protección de denunciantes que divulguen irregularidades en el servicio público debe ser un componente esencial de todo sistema de integridad pública, sobre todo porque normalmente quienes denuncian irregularidades enfrentan a menudo intimidación, acoso, despido y violencia por parte de funcionarios, compañeros de trabajo, superiores u otras personas que actúen en su nombre. Las encuestas a ciudadanos mexicanos muestran que el temor a las consecuencias es una de las principales razones para no denunciar la corrupción (gráfica 7).

GRÁFICA 7. PRINCIPALES RAZONES POR LAS QUE LOS CIUDADANOS MEXICANOS NO REPORTAN ACTOS DE CORRUPCIÓN, 2013



Fuente: Barómetro de Corrupción Global, Transparencia Internacional, 2013

PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE LA REVISIÓN DE INTEGRIDAD

- El marco mexicano de denuncias, previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, es de amplio alcance y aplicable a todos los niveles de gobierno, incluyendo las empresas propiedad del Estado. Sin embargo, existe muy poca protección contra represalias en caso de ser divulgada la identidad del denunciante, y hay una gran incertidumbre en cuanto a la manera en que serían aplicadas las medidas de protección previstas actualmente en la ley mexicana. México debe prohibir específicamente el despido o cualquier otra sanción a denunciantes sin causa válida, justificada mediante un debido proceso, cuando la información reportada pueda razonablemente ser considerada como verídica en el momento en que fue revelada (es decir, si se considera que la denuncia fue hecha “de buena fe”).



- México podría también considerar trasladar al empleador la carga legal de la prueba que demuestre que ninguna sanción ejercida contra un denunciante, posterior a la divulgación de una irregularidad, estuviese relacionada con dicha divulgación. Por último, el gobierno debe imponer sanciones, tras el debido proceso, a quienes ejerzan represalias contra denunciantes, así como proveer reparaciones para quienes hayan sido despedidos injustificadamente.
- Adoptar leyes integrales para denunciantes sienta las bases de un marco efectivo de denuncias, pero por sí solo insuficiente para promover efectivamente una cultura de transparencia e integridad que apoye a quienes toman riesgos para salvaguardar la integridad al revelar irregularidades en su lugar de trabajo. México podría considerar instituir campañas de concientización enfatizando la obligación primaria del funcionario de ser fiel al interés público, dando a los empleados confianza para discutir inquietudes o presuntas irregularidades, y así ayudar a crear un ambiente de trabajo guiado por los principios de integridad. La capacitación diseñada específicamente para la denuncia de irregularidades, dirigida a áreas o posiciones de alto riesgo en el servicio público, constituye una parte importante de las campañas dirigidas de concientización.



ASEGURAR UN MARCO SÓLIDO DE CONTROL INTERNO Y DE GESTIÓN DE RIESGO

Un marco sólido y eficaz de control interno y de gestión de riesgos es esencial para salvaguardar la integridad de los organismos del sector público, ya que garantiza un entorno de control con objetivos claros y proporciona un nivel razonable de aseguramiento de eficiencia, desempeño y cumplimiento de leyes y prácticas en una organización. Para lograr esto, las buenas prácticas internacionales demuestran que el control interno y la gestión de riesgos deben convertirse en parte integral de las operaciones diarias y no ser percibidos e implementados como un ejercicio aislado independiente.

La Secretaría de la Función Pública es responsable de desarrollar directrices y asistencia a los Órganos Interno de Control (OICs) ubicados en secretarías y otros organismos del sector público. Los OICs son las unidades responsables de llevar a cabo auditorías, así como de supervisar la aplicación del marco de control interno en las entidades gubernamentales. El nuevo Modelo Estándar de Control Interno (MECI) fue introducido por el reciente “Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno”. Este marco está más estrechamente alineado con el Marco Integrado de Control Interno en el Sector Público (conocido como MICI), desarrollado anteriormente por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), garantizando la armonización entre normas y criterios de auditoría externa e interna.

La Secretaría de la Función Pública también ha renovado el marco de gestión de riesgos del gobierno federal, el modelo de Administración de Riesgos Institucionales (ARI). Específicamente, las entidades públicas federales deben aplicar pasos metodológicos concretos para generar (a) la Matriz anual de Administración de Riesgos, que presenta un cuadro detallado de cada uno de los riesgos; (b) el mapa de riesgos, que es la ilustración gráfica de la matriz de riesgos; y (c) el Programa de Trabajo de Administración de Riesgos (PTAR) que es el plan de acción para la implementación.

PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE LA REVISIÓN DE INTEGRIDAD

- Las nuevas normas de control interno hacen mayor hincapié en los riesgos de integridad que los modelos anteriores. Sin embargo, la Revisión considera que tales ejercicios son todavía vistos, en gran medida, como una carga administrativa, que son llevados a cabo como ejercicios independientes y, como tal, no consideran de manera adecuada la totalidad de los riesgos de integridad institucional. Por lo tanto, la Secretaría de la Función Pública debe adoptar un papel de liderazgo en el acompañamiento de

estas nuevas reformas a las políticas con una comunicación efectiva, con un programa de desarrollo de capacidades en torno a la gestión de riesgos en general y con un módulo específico de gestión de riesgos de fraude y corrupción. Debe prestarse especial atención a los desafíos metodológicos de mapeo y evaluación de riesgos de fraude y corrupción. La efectividad de este ejercicio podría beneficiarse con el apoyo de herramientas tales como el análisis de datos.

- La Revisión encontró además que los órganos internos de control de las entidades públicas podrían ser sustancialmente fortalecidos. Si bien se encontró gran variación a través del gobierno, algunos organismos carecían de recursos, enfrentaban inestabilidad laboral y alta rotación de personal y carecían de las habilidades necesarias. Por lo tanto, se debe considerar una más ambiciosa profesionalización del personal de control interno (es decir, certificación e incorporación al régimen del servicio civil para una mayor permanencia) para garantizar su independencia, objetividad y eficacia.
- Asimismo, es esencial hacer la distinción entre funciones de auditoría y de control interno, para fortalecer el rol de aseguramiento que los OICs están destinados a desempeñar (véase la gráfica 8 a continuación). Actualmente, los órganos internos de control juegan un papel importante de apoyo a la administración del riesgo y otras actividades de control interno, siendo que deberían enfocarse más a auditoría y evaluación. Se lograría una distinción más clara desarrollando las capacidades de los supervisores directos, para llevar a cabo actividades de control de riesgos y de control interno. Más aún, la Secretaría de la Función Pública puede considerar experimentar con comités de auditoría y riesgos, en un esfuerzo por subrayar la importancia de este mecanismo de aseguramiento de nivel superior.

GRÁFICA 8. ASIGNACIÓN DE ROLES ENTRE ACTORES DE CONTROL Y AUDITORÍA, SEGÚN LAS TRES LÍNEAS DEL MODELO DE DEFENSA / ASEGURAMIENTO



Fuente: adaptado del Instituto de Auditores Internos (IIA): *Presentación del Modelo de Tres líneas de Defensa, Mapas de Aseguramiento* -Conferencia PIC 28 EU, 2015

CUMPLIENDO CON LA INTEGRIDAD: ASEGURAR UN RÉGIMEN DISCIPLINARIO ADMINISTRATIVO EFICAZ PARA SERVIDORES PÚBLICOS

Las medidas de cumplimiento -a saber, sistemas disciplinarios y, en su caso, mecanismos para la recuperación de pérdidas económicas y daños y perjuicios - son los “dientes” que requiere el sistema de integridad de todo país y son un medio primordial para que los gobiernos puedan disuadir las irregularidades. Si son aplicadas de manera transparente, justa y oportuna, pueden asimismo legitimar la existencia de reglas y marcos de integridad gubernamentales, ayudando a consolidarlos con el tiempo y a inculcar valores



de integridad en las personas y los organismos a modo de normas cotidianas. Asimismo, las medidas de cumplimiento ayudan a señalar a los ciudadanos que el gobierno toma en serio los intereses superiores de la ciudadanía y que es digno de su confianza.

Los servidores públicos en México pueden ser responsables de faltas en cinco principales tipos de regímenes (político, administrativo, penal, civil y laboral) dependiendo de su cargo en el gobierno y del tipo de falta o violación de que se trate. Las nuevas reformas han cambiado los acuerdos institucionales sobre el régimen penal. Concretamente, los Fiscales Especializados Anticorrupción deben ser establecidos a nivel federal y estatal. Estos Fiscales Especializados tienen la tarea de atender las irregularidades relativas a funcionarios y actividades del sector público. A nivel federal, el cargo fue establecido en 2014 mediante el Acuerdo A/011/14 de la PGR. Los nombramientos ahora requieren la aprobación de las legislaturas estatales y nacionales, una nueva medida dirigida a incrementar la independencia de estos cargos.

La Revisión de Integridad de la OCDE se centra también en las recientes reformas al régimen disciplinario

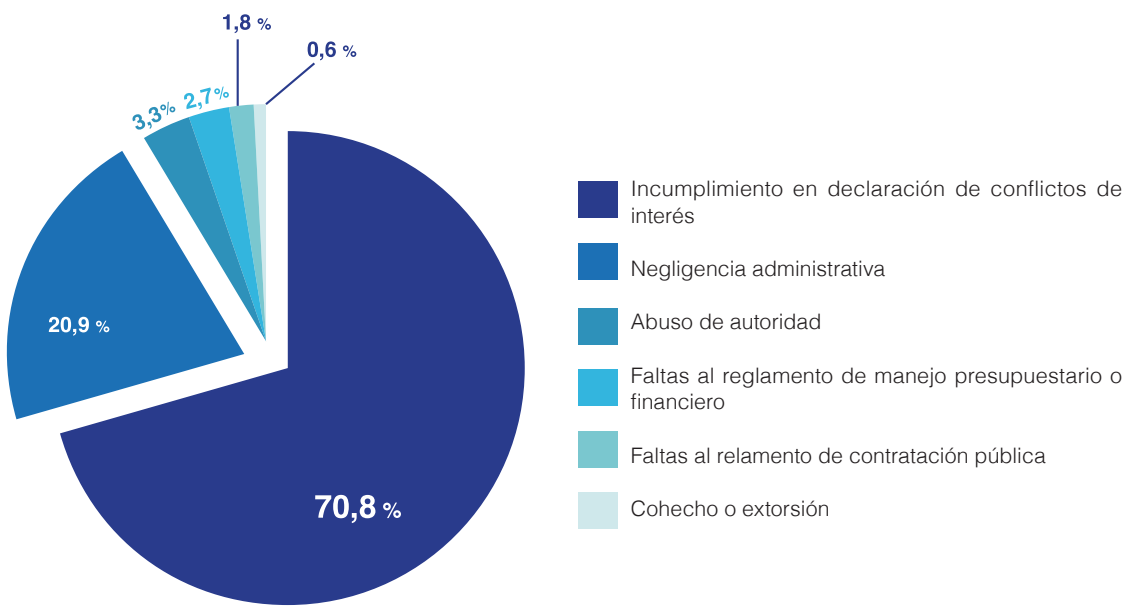
administrativo. Hasta ahora, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP) ha sido la ley que rige, a nivel federal, los procedimientos de delitos y sanciones. Sin embargo, la recientemente aprobada Ley General de Responsabilidades Administrativas reemplazará a aquella, será aplicable a nivel nacional y entrará en vigor en julio de 2017. Esta nueva ley establece dos procedimientos sancionadores diferentes, dependiendo de la gravedad de la presunta falta: faltas graves y no graves. Para faltas no graves, los órganos internos de control de las secretarías individuales u organismos del sector público, así como los mandos superiores de las secretarías u organismos interesados, son los responsables de investigar las faltas, llevar a cabo los procedimientos disciplinarios e imponer la sanción correspondiente. Por faltas graves, sin embargo, bajo el nuevo régimen, los Tribunales de Justicia Administrativa son los responsables de emitir sanciones. Bajo el nuevo régimen, particulares y empresas pueden ser sancionados. Más aún, la Auditoría Superior de la Federación de México y, a nivel local, los órganos de auditoría estatal y municipal ahora también pueden investigar presuntas faltas y remitirlas a los Tribunales si son consideradas graves.



PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE LA REVISIÓN DE INTEGRIDAD

- La Revisión reconoce el potencial del nuevo régimen para mejorar la oportunidad y la eficacia de los procedimientos administrativos; sin embargo, advierte de la necesidad de una mejor coordinación y comunicación interinstitucional, dada la probable simultaneidad entre faltas administrativas y penales graves. La comunicación y la coordinación, entre Fiscales Anticorrupción, Tribunales de Justicia Administrativa y unidades de responsabilidades de los órganos internos de control, serán particularmente importantes al inicio de una investigación, para decidir la manera de hacer avanzar los casos. Al momento de condenar o exonerar, México podría considerar faltas administrativas automáticas o investigaciones administrativas más a fondo para evitar fragmentaciones.
- Si bien el nuevo régimen transfiere poderes sancionadores a los Tribunales de Justicia Administrativa para faltas graves, la clasificación inicial de la falta sigue siendo responsabilidad de los órganos internos de control u otros órganos que conduzcan la investigación preliminar (tales como la Auditoría Superior de la Federación). Dada todavía esta discrecionalidad – que es potencialmente alta, dadas las 14,000 sanciones administrativas emitidas en 2014 – existe el riesgo de inconsistencias entre instituciones o de que algunas faltas graves sean clasificadas como no graves. Por ejemplo, el uso indebido de información para beneficio personal (una falta grave) podría ser categorizado igualmente como mal manejo de información (una falta no grave). Los datos existentes sugieren posibles desequilibrios en la clasificación de faltas (véase gráfica 9 a continuación) que deben ser evaluados más a fondo. Como tal, la Revisión recomienda al Comité Coordinador del SNA recolectar y difundir datos detallados

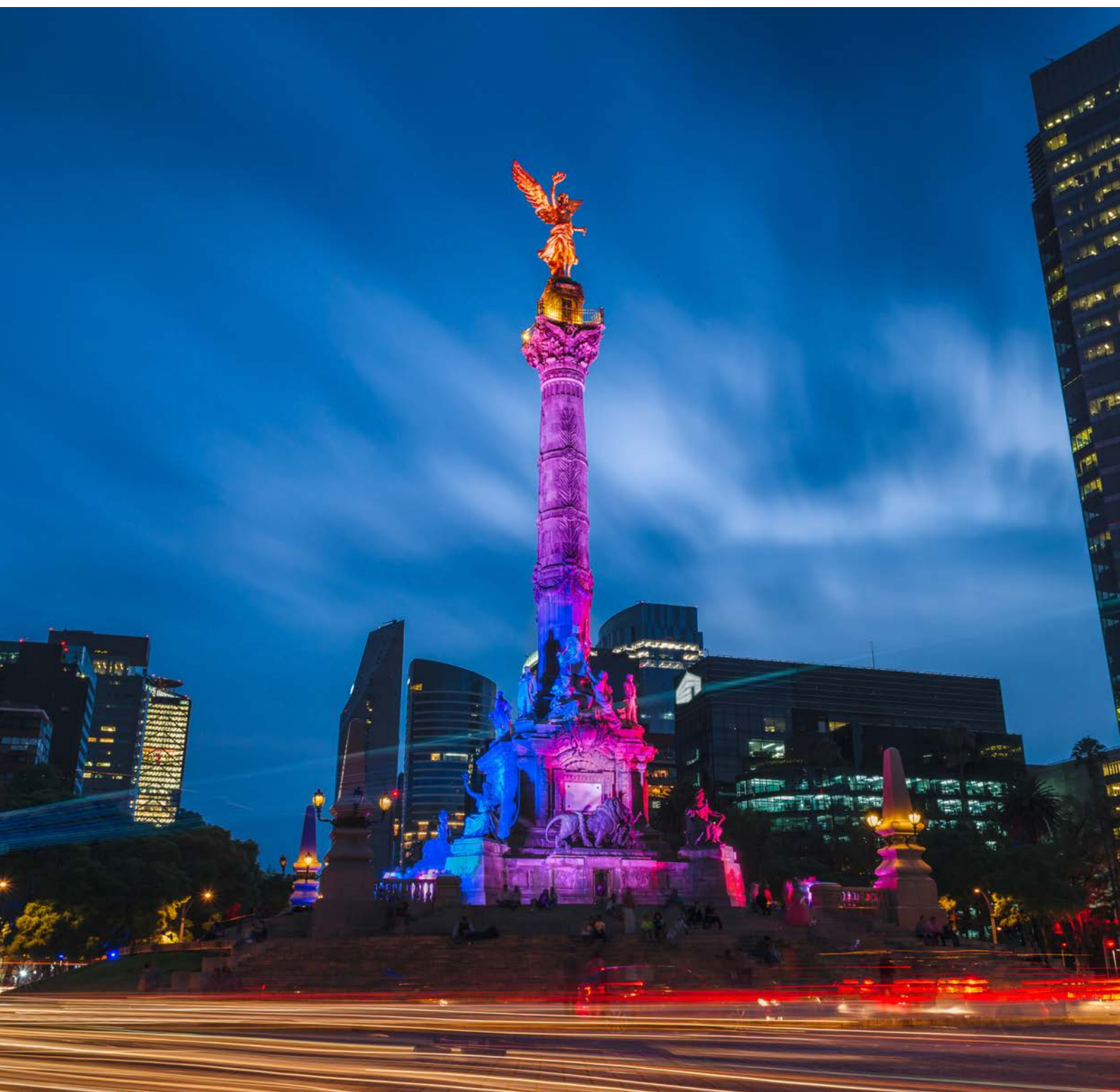
GRÁFICA 9. LA MAYORÍA DE LAS SANCIONES CORRESPONDEN AL INCUMPLIMIENTO EN DECLARACIONES PATRIMONIALES, SEGÚN LAS ESTADÍSTICAS DE SANCIONES FEDERALES DESGLOSADAS POR TIPO DE FALTA, MÉXICO, 2014



Notas: Aquí los datos se refieren a sanciones iniciales y no consideran apelaciones posteriores revocadas. Estos datos corresponden únicamente al nivel federal (estados y municipios quedan excluidos). Fuente: Basado en información proporcionada por la Secretaría de la Función Pública, México.

de desempeño acerca del régimen disciplinario administrativo, con el fin de evaluar debilidades potenciales en la aplicación del nuevo sistema y responsabilizar a los órganos internos de control, en todos los sectores gubernamentales.

- Dadas las nuevas competencias atribuidas a Magistrados y demás personal de los Tribunales de Justicia Administrativa, la OCDE recomienda asimismo la asignación objetiva y transparente de Magistrados a los diversos casos, capacitación y remuneración adecuadas, comisiones judiciales internas de alto desempeño para auditar decisiones e investigar conflictos de interés y, de ser necesario, disciplinar a jueces y demás personal. Una mayor transparencia en las declaraciones patrimoniales y de posibles conflictos de interés podría igualmente mejorar la equidad y legitimidad del nuevo régimen.



CONTRATACIÓN PÚBLICA TRANSPARENTE Y EFICIENTE EN MÉXICO

La contratación pública es particularmente vulnerable a la corrupción, debido a la alta complejidad de las actividades, a la estrecha interacción entre los sectores público y privado, y al gran volumen de transacciones. Cada año los gobiernos gastan grandes sumas de dinero en contratos públicos. En 2013, México invirtió en contratación pública el 5.2% del PIB y el 21.2% del gasto gubernamental. Prácticas no éticas pueden ocurrir en todas las fases del ciclo de la contratación pública, sin embargo cada fase puede ser propensa a tipos específicos de riesgos para la integridad (véase gráfica 10, a continuación).

GRÁFICA 10. RIESGOS DE CORRUPCIÓN ASOCIADOS A LAS DIFERENTES FASES DEL CICLO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA



El gobierno federal de México ha experimentado una serie de reformas encaminadas a fortalecer su sistema de integridad pública, inclusive en el área de contratación pública, tales como:

- El protocolo de conducta para servidores públicos: Acuerdo por el se expide el protocolo de actuación en materia de contrataciones públicas, otorgamiento y prórroga de licencias, permisos, concesiones. Incluido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- El registro de servidores públicos de la Administración Pública Federal que intervienen en procedimientos de contratación pública, incluyendo su clasificación según su nivel de responsabilidad y certificación.
- Una publicación en línea de proveedores objeto de sanciones, especificando el motivo de la sanción.
- Una mayor colaboración con el sector privado, para reforzar la transparencia en los procedimientos de contratación y toma de decisiones, para reforzar la integridad a través de la participación de los ciudadanos, en la identificación de procedimientos y procesos vulnerables, así como para el desarrollo de acuerdos de cooperación con cámaras de comercio y organizaciones de la sociedad civil.

Si bien estos son avances positivos, la Revisión identificó varias medidas para mejorar la integridad del sistema de contratación pública y garantizar la eficiencia y la relación calidad-precio en los desembolsos en contratación.

PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE LA REVISIÓN DE INTEGRIDAD

- México debe asegurar que disposiciones específicas, relacionadas con la contratación pública, sean incluidas en los códigos de las secretarías competentes individuales, ya que estas últimas deben actualizar los códigos de su propio organismo conforme al nuevo Código de Ética y Reglas de Integridad. El protocolo de contratación pública debe ser revisado. Si bien es un paso indispensable para asegurar un enfoque sensible al riesgo en la gestión de conflictos de interés, hay en la actualidad varios aspectos del protocolo, como la grabación de llamadas y reuniones, que debilitan su potencial para lograr el impacto deseado y que incluso podrían llevar a consecuencias no deseadas, como niveles bajos de compromiso y motivación en los funcionarios y aversión al riesgo en los procedimientos de contratación pública. La Secretaría de la Función Pública podría en cambio enfocarse a mejorar y ampliar lineamientos sobre la manera en que funcionarios de adquisiciones pueden y deben reaccionar cuando enfrentan dilemas éticos típicos y situaciones de conflicto de intereses en los procesos de licitación pública.
- Si bien el Registro de Servidores Públicos que Intervienen en Contrataciones es un primer paso positivo para identificar a los funcionarios involucrados en el proceso de contratación pública, México ahora debe aprovechar este registro para identificar mejor los riesgos para la integridad en esta área. La Revisión considera que los funcionarios inscritos en el registro deben tener acceso a programas de integridad hechos a la medida y recibir certificaciones específicas, alineadas con sus responsabilidades.

- Es fundamental garantizar la rendición de cuentas en todo el ciclo de contratación pública y un componente importante de ello se basa en contar con procedimientos eficaces de quejas y sanciones. De este modo, México podría considerar fortalecer el carácter oportuno y eficaz de su sistema de revisión y remediación, para garantizar que las decisiones de contratación puedan ser impugnadas y posible casos de corrupción denunciados. Asimismo, México necesita asegurarse de publicar una sola lista de proveedores sancionados, para evitar confusión.
- Además del desarrollo del sistema de contratación electrónica CompraNet, México se ha comprometido a implementar la Norma de Datos de Contratación Abiertos (desarrollada por la Alianza de Gobierno Transparente, AGT), en el área de la contratación pública. Si bien algunos grandes proyectos (en especial, el nuevo aeropuerto internacional de la ciudad de México) han sido pioneros en datos abiertos, siguen siendo la excepción más que la regla. México tendría, por ejemplo, que seguir explorando la implementación de contrataciones abiertas en las adquisiciones de salud y productos farmacéuticos. La integración, entre la futura plataforma electrónica nacional del SNA con CompraNet y con las plataformas de Contratación Abierta, debe quedar garantizada para incrementar la transparencia y la divulgación de información en torno a la contratación pública.
- Resulta fundamental trabajar con actores externos, como empresas privadas y sociedad civil, para preservar la integridad del sistema de contratación pública. En este contexto, México debe asegurar la correcta implementación de las acciones comunes incluidas en los acuerdos de cooperación concluidos con cámaras de comercio y organizaciones de la sociedad civil. Debe también esclarecer y promover el uso de enunciados de integridad, tales como el Manifiesto que podrán formular los particulares en los procedimientos de contrataciones públicas, de otorgamiento y prórroga de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones.



PLAN DE ACCIÓN DE MÉXICO PARA PONER EN MARCHA LAS RECOMENDACIONES DE LA REVISIÓN DE INTEGRIDAD DE OCDE

Con el fin de avanzar en la puesta en marcha de las recomendaciones propuestas por la OCDE en la Revisión de Integridad, la OCDE y la Secretaría de la Función Pública de México han convenido conjuntamente en un Plan de Acción, con cuatro temas centrales como prioridades inmediatas:

- Fortalecer los mecanismos institucionales para la coherencia y la cooperación eficaz.
- Fomentar una cultura de integridad en el sector público y en la sociedad.
- Fortalecer las líneas de defensa del sector público contra la corrupción.
- Hacer cumplir el marco de integridad para efectos de disuasión y de mayor confianza en el gobierno.

Cada una de estas áreas prioritarias incluye una o más propuestas de acción, con iniciativas concretas que han sido asignadas a las instituciones responsables, en el contexto de la nueva arquitectura institucional del Sistema Nacional Anticorrupción. El Plan de acción aparece en el propio estudio de la Revisión de Integridad.

Este Plan de Acción constituye la hoja de ruta que permita al gobierno de México concentrar esfuerzos y vislumbrar una agenda integral, en aras de la integridad. En efecto, los Planes de Acción han demostrado ser útiles a los gobiernos en priorizar objetivos clave de reforma, secuenciar y planear recursos, y establecer comunicación con las partes interesadas.

Asimismo, el Plan de Acción constituirá la base para un posterior Informe de Avance de la OCDE, a ser publicado en la primavera de 2018, el cual presentará un balance de los logros alcanzados en la puesta en marcha de las reformas, con recomendaciones de la OCDE, e identificará las barreras potenciales a la implementación.

CRÉDITOS FOTOGRÁFICOS:

Portada: © Jess Kraft / Shutterstock.com

pg.13: © Kobby Dagan / Shutterstock.com

pg.15: © SL-Photography / Shutterstock.com

pg.17: © ChameleonsEye / Shutterstock.com

pg.18: © Fer Gregory / Shutterstock.com

pg.20-21: © Tati Nova photo Mexico/ Shutterstock.com

pg.24-25: © ChameleonsEye / Shutterstock.com

pg.27: © Vincent St. Thomas / Shutterstock.com

pg 30: © Elena11 / Shutterstock.com

¿QUÉ SON LOS ESTUDIOS SOBRE INTEGRIDAD?

Los Estudios sobre Integridad de la OCDE ayudan a los encargados de la formulación de políticas públicas a mejorar estas, adoptar buenas prácticas y poner en marcha principios y estándares establecidos. En ellos se comparan experiencias y buenas prácticas de países miembros y no miembros de la OCDE. Los Estudios sobre Integridad proponen acciones para que los gobiernos mejoren su sistema de integridad pública con base en un análisis exhaustivo de sus estructuras, instrumentos y procesos, con el fin de promover un sector público más limpio. Se pone particular atención a la evaluación de la eficacia de sus sistemas de gestión de integridad y se detallan opciones alternativas para atender áreas "en riesgo". Durante el proceso de revisión, la OCDE organiza talleres y debates sobre políticas con expertos y funcionarios de instituciones homólogas de los países de la OCDE, así como del Comité de Gobernanza Pública de la OCDE y sus redes afiliadas.

PARA MÁS INFORMACIÓN

Comuníquese con GOVintegrity@oecd.org

O visite www.oecd.org/gov/ethics/

 [@OECDgov](https://twitter.com/OECDgov)