



Informe de Seguimiento del Estudio de la OCDE sobre Integridad en México

RESPONDIENDO A LAS EXPECTATIVAS
DE LOS CIUDADANOS



Informe de Seguimiento del Estudio de la OCDE sobre Integridad en México

RESPONDIENDO A LAS EXPECTATIVAS DE LOS
CIUDADANOS

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

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.

Fotografías: Portada © Jess Kraft/Shutterstock.com.

© OCDE 2019

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

Índice

Abreviaturas y acrónimos.....	7
Resumen ejecutivo.....	9
Construir un sistema de integridad coherente y completo	9
Fomentar una cultura de integridad	10
Fortalecer las líneas de defensa contra la corrupción en el sector público	10
Hacer cumplir el marco de integridad para efectos de disuasión y de mayor confianza en el gobierno	11
Capítulo 1. Fortalecer las instituciones para alcanzar la coherencia y la cooperación eficaz	13
1.1. La Política Nacional Anticorrupción podría sustentar los otros planes estratégicos nacionales y complementarse con un plan de acción que defina objetivos y responsabilidades	14
1.2. Podría formalizarse la actual participación del sector privado en el SNA, con miras a asegurar su contribución continua a sus órganos de apoyo	16
1.3. El Comité de Participación Ciudadana y los Sistemas Locales Anticorrupción (SLA) deberán recibir con regularidad fondos para cumplir con su mandato y sus funciones en el marco del SNA	17
1.4. La supervisión del estatus de aplicación de los Sistemas Locales Anticorrupción por parte de la Secretaría Ejecutiva del SNA podría mejorarse y extenderse al propio SNA.....	20
1.5. El Comité Coordinador del SNA podría crear un grupo de trabajo para abordar los retos técnicos de diseño de la Plataforma Nacional Digital.....	21
1.6. La SFP podría crear unidades de integridad con personal especializado y permanente, responsable exclusivamente de adoptar medidas de prevención para fortalecer la integridad en las entidades	22
Capítulo 2. Fomentar una cultura de integridad en el sector público y, de manera más amplia, en la sociedad	25
2.1. Simplificar los valores incluidos en el Código de Ética para mayor claridad.....	25
2.2. Modificar el Protocolo para los funcionarios de contratación pública a fin de incluir orientación sobre situaciones de conflicto de intereses y dilemas éticos.....	26
2.3. Evaluar los respectivos códigos de conducta de las secretarías y organismos del sector público competentes, y revisar los códigos de acuerdo con un proceso participativo para crear el sentido de apropiación	27
2.4. Podrían fortalecerse las medidas de formación al hacerlas obligatorias para nuevos empleados y para los altos directivos, e incluir más ejemplos prácticos	28
2.5. Incluir medidas concretas sobre cómo establecer una situación de conflicto de intereses en las directrices y distinguir entre la declaración ad hoc de conflicto de intereses y las declaraciones patrimoniales	30
2.6. Continuar comunicando la política sobre la aceptación y declaración de regalos.....	31
2.7. Desarrollar directrices que garanticen la efectiva verificación de las declaraciones patrimoniales de acuerdo con criterios basados en riesgos y con la comparación automática de información respecto de otras bases de datos	31

2.8. Reforzar un servicio público basado en méritos al incorporar la integridad en todo el proceso de Recursos Humanos.....	33
2.9. Proponer una reforma legislativa para garantizar la protección de los denunciantes	35
2.10. La formalización de un canal de información para denunciar irregularidades a los supervisores podría respaldarse con medidas para crear una cultura organizacional abierta	36
2.11. Para garantizar la investigación y la protección de los derechos de los denunciantes, podrían fortalecerse las acciones de los órganos internos de control.....	36
2.12. Sensibilizar a los funcionarios públicos y al público en general sobre los derechos de los denunciantes y apoyar las iniciativas con medidas generales dirigidas a crear una cultura organizacional abierta	37
2.13. Ampliar la recopilación de datos podría fortalecer la evaluación de la eficacia del régimen de denuncia	39
2.14. A partir de los resultados de una intervención previa de observaciones conductuales, podrían ponerse a prueba medidas adicionales	40
2.15. Desarrollar un enfoque estratégico para concienciar a la sociedad y al sector privado	40
2.16. Instrumentar la propuesta de modificación del PNCE de incorporar consideraciones de integridad y formar a docentes para ejecutar las lecciones de integridad como parte del programa PNCE	41
2.17. Poner en marcha incentivos para que el sector privado implemente el Programa de Integridad Empresarial y continuar con los cursos de capacitación para los testigos sociales que participan en procesos de contratación pública.....	42
Capítulo 3. Fortalecer las líneas de defensa contra la corrupción en el sector público.....	45
3.1. El establecimiento de comités de gestión de riesgos podría elevar la trascendencia de los marcos y prácticas de gestión de riesgos	45
3.2. La SFP podría realizar una prueba piloto de un comité de auditoría y riesgo independiente a nivel secretarial para aumentar la independencia y la eficacia de la función de auditoría interna	46
3.3. La SFP podría promover una estrategia que procure iniciativas continuas de desarrollo de capacidades y profesionalización.....	48
3.4. La SFP podría desarrollar un plan de acción para promover el uso de herramientas de análisis de datos para una gestión de riesgos eficaz.....	50
3.5. Podría ampliarse la revisión y supervisión de los mapas y planes de riesgos y reunir la información correspondiente en un observatorio en línea	53
3.6. La SFP podría reforzar la credibilidad y la precisión de las autoevaluaciones en materia de gestión de riesgos y control interno	53
3.7. La SFP podría definir con las entidades y las secretarías pertinentes cómo vincular las políticas de control interno y de gestión de riesgos con temas de presupuesto y recursos humanos.	54
Capítulo 4. Hacer cumplir el marco de integridad para efectos de disuasión y de mayor confianza en el gobierno.....	57
4.1. El Grupo de Trabajo del Comité Coordinador del SNA que atiende las dificultades en la aplicación de la LGRA podría aclarar y mejorar las responsabilidades, los procedimientos y la coordinación entre las entidades que participan en los procedimientos disciplinarios	57
4.2. El Tribunal de Justicia Administrativa podría ampliar sus esfuerzos de comunicación y capacitación en su política de integridad con el apoyo de la SFP.....	60
4.3. El SNA podría diseñar un sistema integral para medir y evaluar el desempeño del sistema disciplinario	61
4.4. El Comité Coordinador del SNA, en estrecha colaboración con el Servicio de Administración Tributaria (SAT), podría identificar riesgos y causas que generan una baja tasa de recuperación de sanciones económicas.....	65

4.5. El Comité Coordinador del SNA debería ampliar el trabajo de desarrollo de capacidades para aumentar la profesionalización y la capacitación del personal involucrado en el régimen disciplinario en todas las instituciones.....	66
4.6. Mejorar la eficacia y puntualidad del sistema de revisión y las medidas correctivas en decisiones de contratación pública y garantizar la claridad en la actualización de la lista de proveedores sancionados	68
Capítulo 5. Propuestas de acción	71
5.1. Fortalecer los mecanismos institucionales para la coherencia y la cooperación eficaz	71
5.2. Fomentar una cultura de integridad en el sector público y, de manera más amplia, en la sociedad	72
5.3. Fortalecer las líneas de defensa del sector público contra la corrupción	74
5.4. Hacer cumplir el marco de integridad para efectos de disuasión y de mayor confianza en el gobierno	75
Bibliografía.....	77

Cuadros

Cuadro 1.1. Presupuesto asignado a las Secretarías Ejecutivas de los Sistemas Locales Anticorrupción.....	18
Cuadro 4.1. Estrategia coordinada para promover y verificar el uso apropiado de CompraNet	70

Recuadros

Recuadro 2.1. El Código de Integridad de Colombia.....	26
Recuadro 3.1. El Comité de Auditoría Departamental canadiense	47
Recuadro 3.2. Controles de fraude como parte integral de los sistemas de automatización: la herramienta ARACHNE de minería de datos.....	51
Recuadro 4.1. Recolección, publicación y elaboración de datos sobre sanciones disciplinarias en Colombia y Brasil.....	63

Abreviaturas y acrónimos

ASF	Auditoría Superior de la Federación
ASOFI	Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental
CAD	Comité de Auditoría Departamental (Canadá)
CEPCI	Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés
CGU	Contraloría General de la Unión (Brasil) <i>(Controladoria-Geral da União)</i>
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
COCODI	Comité de Control y Desempeño Institucional
CONAGO	Conferencia Nacional de Gobernadores
CONAMM	Conferencia Nacional de Municipios de México
CPC	Comité de Participación Ciudadana
CPCE-F	Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación
CURP	Clave Única de Registro de Población
DGDI	Dirección General de Denuncias e Investigaciones
ERP	Planificación de Recursos Empresariales
EUR	Euro
GACM	Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México
GTCI	Grupo de Trabajo sobre Control Interno
IARD	Reclutamiento y Desarrollo de Auditoría Interna (Canadá) <i>(Internal Auditor Recruitment and Development)</i>
KPI	Indicador Clave de Desempeño <i>(Key Performance Indicator)</i>
LAASSP	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
LGRA	Ley General de Responsabilidades Administrativas
LGSNA	Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción
MAAG-CI	Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Control Interno
MXN	Peso Mexicano

OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OIC	Órganos Internos de Control
PGR	Procuraduría General de la República
PNCE	Programa Nacional de Convivencia Escolar
PTAR	Programa de Trabajo de Administración de Riesgos
RENIRES	Registro de Servidores Públicos que Intervienen en Contrataciones Públicas
RFC	Registro Federal de Contribuyentes
RSPS	Registro de Servidores Públicos Sancionados
SAT	Servicio de Administración Tributaria
SEP	Secretaría de Educación Pública
SFP	Secretaría de la Función Pública
serOVC	Sistema de Evaluación de los Órganos de Vigilancia y Control
SIDEC	Sistema Integral de Denuncias Ciudadanas
SIRA	Sistema Integral de Responsabilidades Administrativas
SIRI	Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad (Colombia)
SLA	Sistemas Locales Anticorrupción
SNA	Sistema Nacional Anticorrupción
SNF	Sistema Nacional de Fiscalización
SPAR	Sistema de Procedimientos Administrativos de Responsabilidades
TFJA	Tribunal Federal de Justicia Administrativa
TIAPS	Capacitación de Auditores Internos en el Sector público (Canadá) <i>(Training for Internal Auditors in the Public Sector)</i>
UEIPCCI	Unidad de Ética, Integridad Pública y de Prevención de Conflictos de Intereses
UPCP	Unidad de Política de Contrataciones Públicas

Resumen ejecutivo

El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) puede ser la punta de lanza en el combate a la corrupción en México. El nuevo gobierno puede utilizarlo para definir una agenda anticorrupción incluyente que incorpore la integridad en todo el gobierno y en la sociedad en general. Este informe proporciona una hoja de ruta para los actores claves del sistema de integridad pública de México para implementar esta agenda. Identifica también las debilidades y las áreas que requieren reformas adicionales.

Construir un sistema de integridad coherente y completo

En la actualidad, el SNA está desarrollando una Política Nacional Anticorrupción por medio de un proceso consultivo incluyente en el que participan ciudadanos, instituciones, empresas, la academia, el gobierno nacional y los gobiernos y sectores subnacionales. Una cooperación e intercambio estrechos con los equipos de gobierno que están conformando otras estrategias nacionales —como el Plan Nacional de Desarrollo—, garantizaría poder impulsar la integridad de manera transversal en todo el sector público. El borrador de la política trata asuntos y retos clave, pero podría poner mayor énfasis en aspectos prioritarios, como el financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales, el control interno y la gestión de riesgos, y la función de las partes interesadas, como el sector privado, la sociedad civil y los sindicatos, en la promoción de una cultura de integridad pública para toda la sociedad.

México estableció las bases para un enfoque más coordinado en el combate a la corrupción al crear un sistema que reúne a los actores clave y le confiere un papel prominente a la sociedad civil. Sin embargo, para seguir incorporando aún más los objetivos de integridad en todo el gobierno, México podría considerar incluir a otros actores relevantes, como podrían ser los institutos electorales y el Servicio de Administración Tributaria. Además, el SNA todavía no entra completamente en funciones ya que algunos miembros, como el Fiscal Especial Anticorrupción y los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, no han sido nombrados. El Comité de Participación Ciudadana del SNA, que canaliza las aportaciones de la sociedad civil, requiere ser reconocido formalmente como una persona jurídica y contar con una recepción regular de fondos para sostener a su equipo y sus necesidades operativas. La Plataforma Digital Nacional del SNA —que promoverá el intercambio de información y la coordinación de todos los niveles de gobierno—, está siendo diseñada con el acompañamiento de un Grupo Asesor para enfrentar los retos técnicos y para aportar recomendaciones estratégicas.

Los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés (CEPCI) no tienen la capacidad para transversalizar la integridad de manera eficaz; esto, debido a la falta de conocimiento especializado y de competencias, entre otras prioridades. Para garantizar que el marco normativo no se asiente solo en papel, se pueden nombrar unidades permanentes de integridad en cada entidad pública para remplazar a los CEPCI con un equipo especializado, ya sea de medio tiempo o de tiempo completo, y tomando en cuenta

el tamaño y los riesgos de integridad específicos de cada entidad. Estas unidades podrían tener funciones estrictamente preventivas, además de recursos financieros para llevar a cabo las actividades relacionadas con su mandato, y con línea directa para informar a la más alta autoridad de la entidad respectiva.

El SNA promueve la coordinación entre los distintos niveles de gobierno al construir e involucrar a los sistemas locales anticorrupción (SLA) en cada estado. La vigilancia constante por parte del SNA a los avances en la adopción de los marcos legales y la creación de los órganos y las instituciones de los SLA revela que no todos los estados han implementado sus propios sistemas al mismo ritmo. El SNA podría promover y desarrollar más su actividad de vigilancia al incrementar el nivel de concientización pública sobre las limitaciones en los estados, pero también al incluir un análisis cualitativo de su puesta en marcha, con el objetivo de asegurar que los órganos y los mecanismos de los SLA funcionen con eficacia y no sean capturados *de facto* por los poderes locales.

Fomentar una cultura de integridad

México también revisó la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) y sus normas de ética, como el Código de Ética y las Reglas de Integridad. La *Guía para identificar y prevenir conductas que puedan constituir conflictos de interés de los servidores públicos* ofrece casos de estudio específicos, define cómo identificar una situación de conflicto de intereses y sugiere cómo resolverla. Sin embargo, si no son respaldadas por un marco institucional, como las unidades de integridad, las leyes y las normas por sí mismas no serán suficientes para construir una cultura de integridad.

En concordancia con el Estudio de la OCDE sobre Integridad en México, en septiembre de 2018 el Comité Coordinador del SNA aprobó los nuevos formatos de declaración patrimonial. Estos nuevos formatos requieren una divulgación de información más amplia y más detallada acorde con el nivel jerárquico del servidor público. Sin embargo, será fundamental establecer un proceso de verificación eficaz para detectar casos de enriquecimiento ilícito y de conflicto de intereses. Este proceso podría consistir en verificaciones básicas y aleatorias para la mayoría de las declaraciones y en auditorías completas con base en el riesgo. Más aún, la Plataforma Digital Nacional deberá facilitar a la Secretaría de la Función Pública (SFP) el realizar comparaciones automáticas respecto de otras bases de datos, como la declaración de impuestos, el Registro Civil, el Registro Público de la Propiedad y cuentas bancarias, entre otras.

La alta rotación de personal y la percepción de la ausencia de meritocracia siguen siendo grandes obstáculos para garantizar la continuidad de las medidas de integridad en el sector público. La SFP puede reanudar la reforma del Servicio Profesional de Carrera con el objetivo de fortalecer el mérito en la selección y el ascenso de los servidores públicos, así como de incorporar la integridad mediante la gestión de los recursos humanos.

Fortalecer las líneas de defensa contra la corrupción en el sector público

Las reformas que actualizan y refuerzan la gestión de riesgos y las políticas de control interno han sido respaldadas por actividades para desarrollar capacidades y fortalecer los procesos de control interno y gestión de riesgos. No obstante, México puede mejorar la función de gestión de riesgos al hacer pruebas piloto de comités especializados en gestión de riesgos en las instituciones públicas de gran tamaño. Pueden crearse más incentivos para incorporar el control interno y la gestión de riesgos en las operaciones diarias al

vincular los avances logrados con la asignación de presupuesto, los límites de gasto y personal y los niveles máximos de nómina. México puede también considerar desarrollar un plan de acción concreto para promover el uso de herramientas de análisis de datos para la identificación, el análisis y la vigilancia de riesgos de fraude y corrupción.

Hacer cumplir el marco de integridad para efectos de disuasión y de mayor confianza en el gobierno

México puso en marcha el Sistema Integral de Responsabilidades Administrativas con el potencial de mejorar el intercambio de información y la coordinación entre todas las entidades e instituciones que son parte del nuevo procedimiento disciplinario establecido en la LGRA. Sin embargo, la gestión eficaz de los casos disciplinarios es debilitada por el alto nivel de discrecionalidad en el manejo de casos, la falta de claridad acerca del ámbito de acción de cada área e institución, así como de la calidad y el contenido irregular de los expedientes que sustentan un caso. Esta situación, junto con otras deficiencias del sistema disciplinario mexicano, como la falta de experiencia y de profesionalización del personal de los órganos internos de control, la alta tasa de rotación, los salarios no competitivos, la limitada capacitación y la escasez de personal, se traduce en un alto nivel de impunidad. Para fortalecer la eficacia y la credibilidad del sistema disciplinario, el SNA puede analizar las maneras de mejorar el intercambio de información y la coordinación entre entidades pertinentes, así como de diseñar mecanismos para procesar y publicar información de desempeño sobre el funcionamiento del régimen disciplinario.

Capítulo 1. Fortalecer las instituciones para alcanzar la coherencia y la cooperación eficaz

El propósito central del Sistema Nacional Anticorrupción es establecer principios, instrumentos, políticas públicas y procedimientos para asegurar la coordinación entre las entidades en todos los órdenes de gobierno en materia de prevención, detección y sanción de actos de corrupción, así como de la auditoría y el control de los recursos públicos (artículo 6 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, LGSNA). En este sentido, la LGSNA y las reformas relacionadas han sentado las bases para desarrollar un enfoque más coordinado de combate a la corrupción, al reunir a actores clave, otorgar un papel destacado a la sociedad civil (incluidas las entidades subnacionales), y prever una política nacional anticorrupción que se instaure en todas las entidades de manera coherente.

En el informe de la Etapa 1 se destacó la necesidad de emprender más iniciativas para asegurar que las políticas de integridad se incorporen en todo el gobierno, por ejemplo, al establecer grupos de trabajo adicionales, armonizar mejor la estrategia del SNA con otras estrategias nacionales clave, vigilar los avances en la implantación del sistema en el ámbito local, y garantizar mecanismos de rendición de cuentas para los responsables de dicha implantación. Si bien se han tomado medidas para desarrollar una Política Nacional Anticorrupción de manera coherente e incluyente, así como para supervisar los avances en la implementación de los Sistemas Locales Anticorrupción, los actores clave del SNA —la Fiscalía Especial Anticorrupción y los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa— aún no han sido nombrados, habiendo transcurrido más de dos años desde la entrada en vigor de la LGSNA. Además, muchos Estados siguen rezagados en cuanto a la puesta en marcha de sus propios sistemas.

1.1. La Política Nacional Anticorrupción podría sustentar los otros planes estratégicos nacionales y complementarse con un plan de acción que defina objetivos y responsabilidades

Recomendaciones originales:

- Incorporar iniciativas del Plan de Acción Anticorrupción Nacional en estrategias nacionales clave (incluyendo, pero no limitado a, los siguientes: Plan Nacional de Desarrollo, Estrategia de Gobierno Abierto, Estrategia Digital Nacional, Estrategia Nacional de Cultura Cívica, Estrategia de Seguridad Nacional, etc.) [Comité Coordinador del SNA y los órganos de apoyo (Secretaría Ejecutiva y Comisión Ejecutiva)];
- Establecer grupos de trabajo intergubernamentales e intersectoriales específicos para el diseño del Plan de Acción Nacional, así como una permanente coordinación para la implementación de iniciativas del Plan de Acción [Comité Coordinador del SNA y órganos de apoyo (Secretaría Ejecutiva y Comisión Ejecutiva)];
- Actualizar y ampliar la estrategia de integridad del sector público [titular de la Secretaría de la Función Pública (SFP) y Unidad Especializada de Ética y Prevención de Conflictos de Intereses];
- Considerar la revisión sistemática de mapas de riesgo y planes de gestión de riesgo de los organismos, para garantizar su alineación con los Planes de Acción Nacional y Locales [Comité Coordinador del SNA y órganos de apoyo (Secretaría Ejecutiva y de la Comisión Ejecutiva)].

Una innovación clave emanada del SNA es que este establece las bases para adoptar políticas públicas integrales contra la corrupción, así como las políticas en materia de auditoría y control del gasto público. En particular, la competencia para elaborar, promover y evaluar la política nacional anticorrupción se le otorga al Comité Coordinador del SNA, en tanto que la Secretaría Ejecutiva dará seguimiento a su aplicación en todas las entidades. La propuesta de la política debe ser elaborada por la Comisión Ejecutiva de la Secretaría Técnica, conformada por la Secretaría Técnica y el Comité de Participación Ciudadana (sin el miembro que lo preside). Funciones y responsabilidades similares se establecen en los sistemas anticorrupción locales, los cuales también tendrán que adoptar políticas a su nivel en cuanto empiecen a operar. Una red de organizaciones de la sociedad civil (la Red por la Rendición de Cuentas) con el mandato del Comité de Participación Ciudadana, preparó y presentó un proyecto de la política anticorrupción en junio de 2018 (http://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/PNA-17062018_Versi%C3%B3n-Final-1.pdf). El proyecto se estructura en torno a cuatro pilares (profesionalización, rendición de cuentas, puntos de contacto para combatir la corrupción y redes contra la corrupción) y se sometió a una consulta con las partes interesadas en agosto de 2018, con el objetivo de presentar una propuesta formal, a principios de 2019, al Comité Coordinador, que es el órgano encargado de adoptar la política.

Para asegurar la transversalización de la integridad en el sector público, en el informe de la Etapa 1 se destacó que es esencial vincular la Política Nacional Anticorrupción y el plan de acción correspondiente con las estrategias nacionales existentes. México revisó las estrategias nacionales de combate a la corrupción en el país (“Revisión de Estrategias

Nacionales para Combatir la Corrupción”), y proporcionó una visión comparativa de todas las estrategias nacionales con el fin de identificar los objetivos y las acciones pertinentes contra la corrupción. Para ello tomó en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo, la Estrategia de Gobierno Abierto, el Programa de Gobierno Cercano y Moderno, la Estrategia Nacional Digital, la Estrategia Nacional de Cultura Cívica y el Programa Nacional de Seguridad. México también destaca que, tras la reforma de 2015, el Sistema Nacional Anticorrupción se reconoce formalmente en la Constitución, lo cual eleva el mandato de combatir la corrupción como un valor transversal consagrado a nivel constitucional.

Un hecho fundamental en el enfoque estratégico de México contra la corrupción es el proceso participativo y el debate en curso sobre el desarrollo de la Política Nacional Anticorrupción, que consta de tres pasos. En primer lugar, el Comité de Participación Ciudadana y la Secretaría Ejecutiva del SNA establecieron un Consejo Consultivo (el Consejo Consultivo de la Política Nacional Anticorrupción) para compilar las aportaciones de expertos de organizaciones de la sociedad civil, la academia, el sector empresarial, instituciones públicas (incluidas las de nivel subnacional) y organizaciones internacionales, incluida la OCDE (<https://es.research.net/r/RGWMXWH>). En segundo lugar, se ha abierto a los ciudadanos un proceso de consulta pública en paralelo, con el objetivo de recoger sus opiniones y percepciones en relación con las causas, efectos y posibles soluciones al problema de la corrupción en México (Consulta Ciudadana, https://bit.ly/consulta_anticorrupcion). En tercer lugar, en el proceso de consulta interviene el nivel subnacional y se organizarán ocho foros regionales en todo el país para incluir las necesidades y retos locales en el desarrollo de la política nacional.

La Secretaría de la Función Pública (SFP) hizo útiles aportaciones mediante diversos documentos que identifican las prioridades y los asuntos por considerar en el desarrollo de la Política Nacional Anticorrupción, como la formación, el nombramiento de los jefes de los órganos internos de control y la Plataforma Nacional Digital (Hacia la Construcción de Políticas Anticorrupción, Bases Generales para Capacitación en el marco del diseño de la Política Nacional Anticorrupción, Reporte para el diseño de una Política Pública de Designación de Titulares de Órganos Internos de Control y Unidades responsables, Análisis de modelo de la Plataforma Digital Nacional). Otra aportación útil elaborada por la SFP para tomar en consideración en el desarrollo de la Política Nacional Anticorrupción es el documento sobre la cultura de integridad en el sector público (“Cultura de Integridad en el Servicio Público”), que subraya el papel de los valores en el servicio público, la identificación de áreas en riesgo y la necesidad de desarrollar actividades de planificación dentro de cada organismo público que incluye objetivos, resultados y responsabilidades, así como indicadores y evaluación de resultados.

La Política Nacional surge en un momento de transición clave, en el que todas las estrategias y los programas desaparecen de manera paulatina, en tanto que se diseñan y se preparan otros nuevos. Esto representa una oportunidad sin precedentes para garantizar un proceso de cambio sin tropiezos que permita la transición y la continuidad de las políticas —un reto clave en América Latina en su conjunto (OCDE, 2018_[1])—, así como para convertir a la Política Nacional Anticorrupción en la guía estratégica para la lucha contra la corrupción en México y la referencia para el desarrollo de los documentos estratégicos de la nueva administración. Por tanto, los organismos del SNA deberán continuar favoreciendo un proceso de consulta abierto e incluyente con ciudadanos, instituciones, niveles de gobierno y otros sectores en torno a la Política Nacional Anticorrupción para consolidar y adoptar una política integral y procesable que ofrezca enlaces y orientación oportuna para el inminente debate sobre los demás planes

estratégicos nacionales. Esto se destacó en el informe de la Etapa 1, pero también se identifica como una prioridad para América Latina en un informe regional de la OCDE sobre integridad para la buena gobernanza (OCDE, 2018^[1]).

Aunque el proyecto de la Política Nacional trata las cuestiones y los retos fundamentales para crear un sistema de integridad pública en México, podría poner aún más énfasis en aspectos decisivos como el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales, la creación de una cultura organizacional abierta en entidades públicas, el aseguramiento de la rendición de cuentas mediante un control interno y una gestión de riesgos sólidos y la función de las partes interesadas, como el sector privado, la sociedad civil y los sindicatos en la promoción de una cultura de integridad pública en toda la sociedad. Si bien el informe de la Etapa 1 y el plan de acción incluyen un análisis profundo y las opciones de la política nacional para hacer frente a la mayoría de estas prioridades, en las entrevistas durante la misión de investigación se detectó que México podría destacar y trabajar más para procurar la integridad del proceso electoral, que es una condición necesaria para garantizar la participación incluyente en la democracia, impedir la influencia asimétrica de intereses privados y crear un sistema de integridad pública. En particular, algunos de los elementos de mayor prioridad que el sistema mexicano tendrá que abordar son, entre otros, el financiamiento ilegal de los partidos políticos, las prácticas clientelistas, los cambios recurrentes de reglas electorales, así como la apertura, la transparencia y la gobernanza democrática de organizaciones representativas, como los partidos políticos y los sindicatos.

Por otro lado, será imprescindible desarrollar un programa de aplicación coherente que vincule las acciones de combate a la corrupción tanto con los riesgos de integridad específicos de las entidades como con los objetivos de otras áreas estratégicas como el desarrollo económico, el gobierno digital y las cuestiones de género. A tal efecto, el Comité Coordinador del SNA podría, en primer lugar, llevar a cabo una revisión sistemática de los mapas de riesgo y los planes de gestión de riesgo de las organizaciones para asegurar la armonización con la Política Nacional y su Programa de Aplicación. En segundo lugar, los integrantes del SNA que encabezan el proceso de consulta sobre la política nacional y los equipos de gobierno que analizan los planes estratégicos podrían establecer una cooperación estrecha y propiciar la participación conjunta en la preparación de los documentos respectivos a través de reuniones y eventos periódicos. Como se subraya en el informe de la Etapa 1, reducir la corrupción es parte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en específico del Objetivo 16, por lo que resulta esencial vincular las medidas de aplicación con las estrategias nacionales futuras, como el Plan Nacional de Desarrollo.

1.2. Podría formalizarse la actual participación del sector privado en el SNA, con miras a asegurar su contribución continua a sus órganos de apoyo

Recomendación original:

Establecer Grupo(s) de Trabajo específico(s), al interior del Comité de Participación Ciudadana, para representantes del sector privado y otras cuestiones sectoriales [Comité de Participación Ciudadana y órganos de apoyo (Secretaría Ejecutiva y Comisión Ejecutiva)].

El papel destacado y la participación de la sociedad civil en el SNA, la cual se demuestra también por la función que se le otorgó en la propuesta del anteproyecto de la Política Nacional Anticorrupción, constituyen un elemento clave para garantizar la eficacia y la legitimidad del sistema en su conjunto. Al mismo tiempo, como se destaca en el Informe de la Etapa 1, la corrupción a menudo surge en la relación entre el sector público y el sector privado, así como entre los propios actores del sector privado. Por consiguiente, la inclusión de la iniciativa privada en los debates correspondientes garantiza que se tome en cuenta a un grupo fundamental de partes interesadas en el combate a la corrupción.

Si bien no se ha establecido ningún grupo de trabajo formal en el marco del Comité de Participación Ciudadana para incluir a representantes del sector privado y otras áreas sectoriales, en las entrevistas durante la misión de investigación se señaló que, en la práctica, estos intervienen con constancia en las actividades del Comité de Participación Ciudadana y que se dialoga con ellos de manera fructífera. Un ejemplo es el debate sobre la Política Nacional Anticorrupción, en el que se ha invitado a participar también al sector privado. Si bien esta es una acción positiva que evidencia una mayor inclusión del sector privado en el SNA y el Comité de Participación Ciudadana (CPC) en particular, esta cooperación podría formalizarse para crear una alianza sólida, que considere la perspectiva del sector privado y analice las iniciativas que le conciernan. Al mismo tiempo, como se subrayó en las entrevistas, es necesario evitar formalizar en exceso dicha cooperación y, más bien, permitir al sector privado contribuir de manera sustancial al trabajo del CPC y del SNA.

1.3. El Comité de Participación Ciudadana y los Sistemas Locales Anticorrupción (SLA) deberán recibir con regularidad fondos para cumplir con su mandato y sus funciones en el marco del SNA

Recomendaciones originales:

-Asignar recursos financieros y humanos suficientes, y apoyar a los comités coordinadores, nacional y locales, y organismos de apoyo [Legislaturas federal y estatales, Comité Coordinador del SNA y órganos de apoyo (Secretaría Ejecutiva y Comisión Ejecutiva)];

- Ampliar recursos a los mecanismos existentes de coordinación interinstitucional entre niveles de gobierno (como la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación [CPCE-F], la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental [ASOFI], entre otros) [Legislaturas federal y estatales, Comité Coordinador del SNA, Secretaría de la Función Pública (SFP), Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), Auditoría Superior de la Federación (ASF), Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) y Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM)].

Es necesario disponer de recursos financieros suficientes para que el SNA pueda funcionar eficazmente y cumplir con el mandato y las tareas asignadas a sus diferentes organismos e instituciones. Como se sostiene en el informe de la Etapa 1, aunque las actividades del sistema se dividen en mandatos institucionales y la cooperación entre las instituciones genera ahorros y eficiencia, el SNA implica costos adicionales. Dichos costos surgen debido a: 1) nuevas actividades o instituciones (como el portal, actividades de sensibilización de la sociedad, líneas de atención telefónica, comisiones de ética); 2) la

ampliación de las actividades existentes (como investigaciones y sanciones); y 3) el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación (el SNF y la ASOFIS, CPCE-F, entre otros). También se requieren recursos humanos para garantizar el éxito de las reformas de integridad, así como múltiples recursos humanos y conjuntos de competencias para que la labor de la Secretaría Ejecutiva cubra sus diversas tareas (desde el marco jurídico hasta el de investigación, tecnologías de la información, gestión pública, contabilidad, finanzas, conocimiento sectorial, personal de apoyo adecuado, entre otros).

El presupuesto asignado para 2018 a la Secretaría Ejecutiva del SNA, encargada de desarrollar las aportaciones y coordinar a los miembros de dicha entidad, asciende a MXN 172 millones (alrededor de EUR 7 742 677 al 7 de septiembre). En las entrevistas durante la misión de investigación se detectó que estos recursos son suficientes para llevar a cabo sus funciones y, por tanto, deberían mantenerse en los años futuros y adaptarse a cualquier nueva tarea o actividad que pueda encomendarse a la Secretaría Ejecutiva. Además, la SFP aportó recursos adicionales al CPCE-F para fortalecer la cultura de control y evaluación de la gestión pública (incluidos asuntos relacionados con la ética, la transparencia, la prevención de conflictos de intereses y el combate a la corrupción), así como para organizar eventos regionales y nacionales sobre esos temas.

A su vez, en el nivel subnacional, la situación varía ampliamente en los distintos sistemas locales anticorrupción, cuyas Secretarías Ejecutivas recibieron para 2018 diferentes cantidades de recursos y en algunos casos no se les asignó recurso alguno (Cuadro 1.1). La Secretaría Ejecutiva del SNA, que da seguimiento a los avances en la creación de los SLA, deberá continuar monitoreando la asignación del presupuesto, ya que es un indicador clave para evaluar el compromiso de los Estados y la voluntad de estos de establecer sistemas anticorrupción eficaces. En este sentido, la Secretaría Ejecutiva podría dar más visibilidad al Índice de Asignación Presupuestal, que mide el presupuesto per cápita asignado en relación con la cantidad asignada a nivel federal (MXN 1.38). Esto podría ser un indicador contundente para sensibilizar a los ciudadanos sobre el compromiso real de implementar el sistema a nivel estatal. Al mismo tiempo, el indicador proporciona a los Estados una estimación de los recursos necesarios en otros Estados.

Cuadro 1.1. Presupuesto asignado a las Secretarías Ejecutivas de los Sistemas Locales Anticorrupción

Entidad federativa	Presupuesto asignado	Presupuesto per cápita	Índice de Asignación Presupuestal
<i>Federal</i>	MXN 172 090 567.00	MXN 1.38	1.00
1. Aguascalientes	-	-	-
2. Baja California	MXN 5 000 000.00	MXN 1.38	1.00
3. Baja California Sur	MXN 2 500 000.00	MXN 3.00	2.18
4. Campeche	-	-	-
5. Coahuila	MXN 35 468 000.00	MXN 11.58	8.39
6. Colima	MXN 2 600 000.00	MXN 3.42	2.48
7. Chiapas	-	-	-
8. Chihuahua	-	-	-
9. Ciudad de México	MXN 39 000 000.00	MXN 4.44	3.22
10. Durango	MXN 12 998 710.00	MXN 7.16	5.19
11. Guanajuato	MXN 7 119 047.00	MXN 1.20	0.87
12. Guerrero	-	-	-
13. Hidalgo	MXN 10 000 000.00	MXN 3.36	2.43
14. Jalisco	MXN 40 000 000.00	MXN 4.88	3.54
15. Edo. De México	-	-	-

Entidad federativa	Presupuesto asignado	Presupuesto per cápita	Índice de Asignación Presupuestal
16. Michoacán	MXN 27 967 000.00	MXN 5.97	4.32
17. Morelos	-	-	-
18. Nayarit	-	-	-
19. Nuevo León	MXN 67 980 000.00	MXN 12.82	9.30
20. Oaxaca	-	-	-
21. Puebla	-	-	-
22. Querétaro	MXN 6 084 959.00	MXN 2.91	2.11
23. Quintana Roo	MXN 6 000 000.00	MXN 3.51	2.54
24. San Luis Potosí	-	-	-
25. Sinaloa	-	-	-
26. Sonora	MXN 10 700 000.00	MXN 3.51	2.54
27. Tabasco	-	-	-
28. Tamaulipas	-	-	-
29. Tlaxcala	MXN 10 000 000.00	MXN 7.52	5.45
30. Veracruz	-	-	-
31. Yucatán	-	-	-
32. Zacatecas	MXN 8 000 000.00	MXN 4.96	3.60
Total	MXN 463 508 283		

Nota: El presupuesto asignado es la cantidad que la Ley de Egresos asignó a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Local Anticorrupción. El presupuesto per cápita es la relación entre el presupuesto asignado y el número de habitantes de la entidad federativa. El Índice de Asignación Presupuestal corresponde a los recursos per cápita asignados a la partida, en relación con el presupuesto federal per cápita asignado a la Secretaría Ejecutiva (por ejemplo, el presupuesto per cápita de Baja California Sur es 2.18 veces el presupuesto per cápita que la Federación asigna a la Secretaría Ejecutiva). Datos al 31 de diciembre de 2017.
Fuente: Secretaría Ejecutiva del SNA.

El Comité de Participación Ciudadana del SNA ha encontrado dificultades para llevar a cabo todas las tareas y funciones que le han sido encomendadas por ley. Esto se debe en parte a que en el marco de la LGSNA no se le otorga personalidad jurídica formal y sus miembros son remunerados por un cargo honorífico y no reciben pago oficial alguno para salvaguardar la objetividad de su contribución a la Secretaría Ejecutiva. Si bien es esencial que el Comité de Participación Ciudadana goce de autonomía para asegurar su legitimidad como representante de la sociedad civil, es recomendable que este Comité tenga la capacidad de realizar las tareas encomendadas por ley, mediante el reconocimiento formal de su personalidad jurídica y la asignación de fondos regulares para sostener a su equipo y sus requerimientos operativos. Para garantizar su imparcialidad respecto de cualquier institución específica, dichos recursos podrían ser etiquetados por el Congreso desde el presupuesto anual de egresos. A la vez, con la finalidad de diversificar la fuente de su presupuesto, el CPC podría recabar fondos complementarios provenientes de organismos de cooperación internacionales mediante instrumentos de colaboración bilateral o multilateral.

1.4. La supervisión del estatus de aplicación de los Sistemas Locales Anticorrupción por parte de la Secretaría Ejecutiva del SNA podría mejorarse y extenderse al propio SNA

Recomendación original:

- Monitoreo y evaluación del cumplimiento de la nueva legislación de los Sistemas Anticorrupción Nacional y Locales por parte de los organismos del sector público y los Estados (es decir, observatorio o índice o indicadores publicados, conforme a las buenas prácticas internacionales) [Comité Coordinador del SNA y sus órganos de apoyo (Secretaría Ejecutiva y Comisión Ejecutiva)].

Los Estados son actores clave del SNA. Cada uno de los Estados mexicanos tuvo que establecer un Sistema Local Anticorrupción y adoptar las modificaciones legales necesarias en el marco de la LGSNA dentro de un plazo de un año a partir de su entrada en vigor, el 18 julio de 2016. Sin embargo, en septiembre de 2018, los Estados no han alcanzado un nivel homogéneo en la implementación del sistema. Por ejemplo, solo 21 de los 32 estados aprobaron o enmendaron los instrumentos legales requeridos y 22 ya habían programado una sesión del Comité Coordinador local.

Aunque este ritmo de aplicación es preocupante —como se confirmó también en las entrevistas realizadas durante la misión de investigación—, el SNA ha dado un paso positivo al monitorear y evaluar de manera continua y detallada la aplicación en el ámbito estatal, como se recomendó en el informe de la Etapa 1. Para tal efecto, se creó un sitio web donde se presenta la información por Estado, de manera comparada entre los Estados y sintetizada con una visión global del estatus de la aplicación. Es conveniente que el SNA continúe esta actividad y la aproveche para garantizar la plena aplicación del sistema en todos los estados, en colaboración con otras iniciativas e instancias relacionadas, como el Grupo de Trabajo creado en el marco de la Confederación Nacional de Gobernadores (CONAGO) para armonizar la puesta en marcha de los Sistemas Locales Anticorrupción.

Al mismo tiempo, la actividad de seguimiento y evaluación del SNA podría mejorarse y complementarse en el futuro con un análisis cualitativo de la aplicación de los SLA, con la finalidad de supervisar si los órganos y mecanismos funcionan con eficacia y no sean acaparados *de facto* por los poderes locales. Este riesgo, que se vislumbró en las entrevistas durante la misión de investigación, es señalado por los miembros del Comité de Participación Ciudadana (Red por la Rendición de Cuentas, s.f.^[2]) y confirmado por una de las recomendaciones no vinculantes emitidas por el Comité Coordinador del SNA en su primera sesión, en la cual se pidió a las Entidades Federativas reforzar los mecanismos para nombrar a jueces y magistrados y promover que estos nombramientos se basen en el mérito y en criterios profesionales (https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/317301/Informe_Recomendaciones_2a_SO_del_CC_17.04.18.pdf).

Por último, el SNA debería poner en marcha un mecanismo de control similar para su propia instrumentación, la cual aún está retrasada, por ejemplo, en cuanto al nombramiento de algunos de sus miembros, como el Fiscal Especial Anticorrupción y los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. El SNA podría dar el ejemplo y proporcionar un modelo para todas las Entidades Federativas sobre la forma de implantar sus propios sistemas.

1.5. El Comité Coordinador del SNA podría crear un grupo de trabajo para abordar los retos técnicos de diseño de la Plataforma Nacional Digital

Recomendaciones originales:

- Garantizar la interoperabilidad de las bases de datos que conforman la Plataforma Digital Nacional y de la estrategia para aprovechar la plataforma en el análisis de riesgos a la integridad [Comité Coordinador del SNA y órganos de apoyo (Secretaría Ejecutiva y Comisión Ejecutiva)];

- Asegurar particularmente la integración de la información de CompraNet a la Plataforma Digital Nacional para evitar traslapes y permitir cotejar los datos de contratación pública con otras informaciones relevantes [Comité Coordinador del SNA y la Unidad de Ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Intereses y Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal de la SFP].

La Plataforma Digital Nacional creada por la LGSNA es un pilar del nuevo sistema, ya que permitirá reunir y consultar la información clave para prevenir, investigar y sancionar la corrupción en todos los niveles de gobierno, a saber:

1. Base de datos de activos, conflictos de intereses y declaraciones de impuestos, de conformidad con la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA).
2. Base de datos de funcionarios públicos que participan en contrataciones públicas.
3. Base de datos de los funcionarios públicos y particulares sancionados.
4. El sistema de información y comunicación del SNA y el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF).
5. Base de datos de las quejas del público relacionadas con la corrupción (tanto de tipo administrativo como penal).
6. Base de datos de los contratos públicos.

El Comité Coordinador tiene la responsabilidad de emitir las directrices para el funcionamiento de la plataforma, en tanto que esta —y, por ende, los seis componentes anteriores— será gestionada por la Secretaría Ejecutiva y estará (en su mayoría) al acceso del público, de acuerdo con las normas de datos abiertos del Sistema Nacional de Transparencia. Actualmente en el Comité Coordinador se debate el diseño futuro de la Plataforma, al cual la SFP aportó una hoja de ruta con los pasos requeridos para ponerla en marcha (Análisis de Modelo de la Plataforma Digital Nacional). Este documento señala que los retos más graves son de carácter técnico y se refieren a la posibilidad de procesar y ordenar, de manera simultánea, una gran cantidad de información proveniente de diferentes fuentes. En el documento también se aclara que las seis bases de datos que conformarán la Plataforma están ahora en proceso de desarrollo y se recuerda que la SFP ya administra herramientas electrónicas que generan o guardan datos relacionados que se integrarán en la Plataforma, como los siguientes: DeclaraNet, el Registro de Servidores Públicos que Intervienen en Contrataciones Públicas (RENIRESP), el Registro de Servidores Públicos Sancionados (RSPS), el Sistema Integral de Denuncias Ciudadanas (SIDECA) y el Sistema Electrónico de Contratación Pública CompraNet.

Asimismo, la SFP emprendió un análisis de los elementos clave para asegurar la integración de la información existente en la Plataforma (“Elementos clave para la interoperabilidad de las bases de datos”), y ha trabajado para mejorar el sistema CompraNet al incorporar información sobre la planificación y ejecución de los contratos y al crear un grupo de trabajo ad-hoc en la plataforma dentro de la SFP. Además, la SFP ha organizado reuniones y talleres en sus direcciones pertinentes para asegurar la integración de la información extraída de las bases de datos existentes gestionadas por la Secretaría en la Plataforma, facilitar y simplificar los vínculos necesarios para procurar la protección de los datos.

La creación de la Plataforma y la interoperabilidad de los sistemas de información existentes presentan importantes retos técnicos, los cuales se señalaron durante la misión de investigación. En este sentido, los documentos y trabajos realizados por la SFP contribuyen a identificar los obstáculos en su desarrollo. Sin embargo, estas labores deben ser ampliadas y apoyadas por todo el SNA, el cual podría establecer un grupo de trabajo para reunir todos los conocimientos especializados necesarios y enfrentar todos los retos que pudieran surgir en la actual etapa clave de diseño del sistema. En este sentido, se ha dado un gran paso hacia delante, con la conceptualización de la Plataforma (Análisis para la Implementación y Operación de la Plataforma Digital Nacional) y las reglas básicas que rigen su funcionamiento (Bases para el Funcionamiento de la Plataforma Digital Nacional) adoptadas por el Comité Coordinador del SNA en octubre de 2018 (Análisis para la Implementación y Operación de la Plataforma Digital Nacional), así como la creación de un Grupo Asesor en agosto de 2018. En dicho Grupo Asesor participan de manera voluntaria expertos de la sociedad civil, la academia y el sector privado, y su finalidad es hacer recomendaciones sobre la estrategia de la Plataforma, promover la incorporación de las mejores prácticas, y evaluar el avance y el impacto del trabajo de la Plataforma (<https://www.gob.mx/sesna/articulos/primera-sesion-del-grupo-asesor-de-la-plataforma-digital-nacional>). La Plataforma no sólo es esencial para llevar a cabo el análisis de riesgo en materia de integridad y mejorar el uso de la información sobre las contrataciones públicas, sino que también será la fuente de toda la información del sistema. Por tanto, es clave para invertir en su diseño y evitar los errores experimentados en la creación de otras plataformas nacionales, que podrían entorpecer el funcionamiento del sistema, así como su legitimidad y reputación.

1.6. La SFP podría crear unidades de integridad con personal especializado y permanente, responsable exclusivamente de adoptar medidas de prevención para fortalecer la integridad en las entidades

Recomendación original:

- Transformar a los comités de ética existentes en órganos con personal permanente y funciones únicamente de prevención [Unidad de Ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Intereses de la SFP, secretarios, subsecretarios, titulares de organismos del sector público].

La implementación y transversalización de las políticas de integridad en toda la administración es un reto que afrontan muchos órganos centrales de integridad. Si bien, en última instancia, la integridad es responsabilidad de cada individuo, algunos “actores” o unidades de integridad destinadas específicamente a esta materia pueden estimular y forjar el comportamiento ético en una organización (OCDE, 2009^[3]). Esta unidad de integridad puede

particularizar las políticas y regulaciones generales para circunstancias y situaciones específicas relacionadas con la entidad y brindar orientación personalizada sobre ética y conflicto de intereses a los servidores públicos en caso de dudas. Además, la creación de una unidad de integridad especializada responsable de la instauración y la promoción de políticas de integridad puede garantizar la armonización en toda la administración.

La Unidad de Ética, Integridad Pública y de Prevención de Conflictos de Intereses (UEIPPCI) de la SFP ha capacitado a las y los integrantes de las Secretarías Ejecutivas de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés (CEPCI), que son responsables de aplicar las políticas de integridad en las entidades. También, la UEIPPCI preparó un paquete de nueve directrices para promover la integridad y el comportamiento ético, así como para asesorar y apoyar a los CEPCI en el desarrollo de las regulaciones de sus operaciones. Además, la UEIPPCI llevó a cabo cursos de formación sobre temas específicos como la “Prevención de conflictos de intereses”. Entre septiembre de 2017 y julio de 2018, más de 5 000 servidores públicos asistieron a estos eventos.

A pesar de estos avances, las deficiencias identificadas en el Informe de la Etapa 1 subsisten. En primer lugar, la selección temporal de los miembros de los CEPCI menoscaba su eficacia. Dado que los miembros son elegidos entre otros colegas, a menudo no tienen experiencia alguna en la materia. Esto significa que los miembros se someten a una curva de aprendizaje para cumplir con su tarea. Sin embargo, en muchos casos, una vez que se les capacita para cumplir con su mandato, este termina o, debido a la alta rotación de personal, los miembros son reemplazados antes de concluirlo. En las entrevistas durante la misión de investigación se indicó que la inexperiencia del personal en la materia afecta la eficiencia de los Comités. Por otro lado, se ha informado que ha sido difícil movilizar a los funcionarios públicos de mayor rango como candidatos para incorporarse a los CEPCI. Además, dado que la participación en estos Comités es una tarea adicional, el trabajo en ellos a menudo se contempla solamente como de segunda prioridad. De igual manera, muchos miembros del personal perciben que los superiores consideran que el trabajo de los Comités es innecesario y no animan a sus empleados a participar ni participan ellos mismos. En segundo lugar, se ha informado que, aunque tiene un plan de acción, los CEPCI suelen carecer de los recursos necesarios para ejecutar estas acciones de manera eficaz. En tercer lugar, el volumen considerable de quejas recibidas impide al CEPCI cumplir con otras tareas, como la implementación y el diseño de medidas para promover una cultura de integridad dentro de la entidad. En cuarto lugar, por lo general los CEPCI no tienen presupuesto para financiar tales medidas. En quinto lugar, hay un posible conflicto de intereses ya que el Oficial Mayor (que será sustituido por unidades administrativas y financieras) preside el CEPCI y es responsable de la selección y gestión de los recursos humanos y las actividades administrativas de la entidad, que son procesos en los que pueden suscitarse muchas de las infracciones de la integridad.

Estos puntos débiles afectan la aplicación eficaz de las políticas de integridad en toda la administración pública federal (proceso conocido como “transversalización”). Por tanto, la SFP podría considerar reemplazar a los Comités con unidades de integridad permanentes con personal especializado, de tiempo completo o de tiempo parcial según el tamaño y riesgos de integridad de la entidad, recursos financieros para implementar las actividades relacionadas con su mandato e informar directamente a la máxima autoridad. Por ello, será necesario modificar el Acuerdo de regulación de los CEPCI para cambiar el proceso de votación democrática de sus miembros a una unidad de integridad permanente. Esta unidad de integridad, como parte de la segunda línea de defensa, deberá ser invitada a las reuniones del Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI). Más aún, en el diseño de la organización debe asegurarse de que los CEPCI no dependan del Oficial Mayor, y que los informes sean remitidos a la autoridad más alta para evitar posibles situaciones de conflicto de

intereses. Esto enviaría también una señal clara a los servidores públicos de la importancia de la integridad al convertirla en una de las áreas prioritarias dentro de las entidades. La sustitución del Oficial Mayor con unidades administrativas y financieras, de conformidad con la reciente reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, representa una oportunidad para cambiar la estructura jerárquica en consecuencia. Asimismo, sería recomendable separar claramente la función de prevención y la recepción de quejas y denuncias. La recepción de los informes puede generar expectativas de resultados que las unidades de integridad no tienen la capacidad de lograr, ya que carecen de facultades para realizar investigaciones. Por consiguiente, la unidad de integridad podría orientar y asesorar a los posibles denunciadores respecto de las opciones de informes internos y externos o medidas de protección disponibles, pero idealmente no reciben informes ellos mismos. Si bien este aspecto ya se consideró en la conformación actual de los CEPCI, sería necesario aclarar al personal que las funciones de la unidad de integridad son exclusivamente preventivas. Aparentemente, en la actualidad los Comités reciben un gran número de quejas, no necesariamente relacionadas con la integridad y con la expectativa de que los CEPCI realicen la investigación correspondiente. Algunas acciones específicas podrían ser las siguientes:

- Publicar un panfleto o folleto en el que se presente el ABC de las funciones de la unidad de integridad, en forma clara y comprensible.
- Utilizar la comunicación interna para sensibilizar acerca de las funciones de la unidad de integridad y la manera como los servidores públicos pueden beneficiarse de ellas, por ejemplo, carteles o mensajes electrónicos.
- Publicar las reglas y regulaciones que guíen las acciones de las unidades de integridad, incluidos acuerdos de confidencialidad y resultados de las evaluaciones.

Al crear las unidades de integridad es recomendable tomar en cuenta los recursos existentes y la proporcionalidad, para limitar la creación de niveles burocráticos adicionales. Dependiendo del tamaño y los riesgos de integridad que afronte la entidad, la unidad de integridad podría estar formada por solo una persona.

La SFP ha facilitado el intercambio de buenas prácticas de los CEPCI para garantizar el aprendizaje mutuo. El intercambio entre los Comités podría reforzarse aún más mediante la institucionalización de la Red de Entidades Públicas para la Promoción de la Ética e Integridad. Sería recomendable asegurar la continuidad de las medidas adoptadas por la SFP para formalizar dicha red. Una plataforma en línea en la que los participantes puedan intercambiar ideas y prácticas, plantear dudas y preguntas sobre la red y cargar información podría ser una manera rentable para apoyar una red de este tipo, además de reuniones regulares en persona.

Capítulo 2. Fomentar una cultura de integridad en el sector público y, de manera más amplia, en la sociedad

2.1. Simplificar los valores incluidos en el Código de Ética para mayor claridad

Recomendaciones originales:

- Simplificar los valores incluidos en el nuevo Código de Ética y asegurar que quede en claro su vinculación con las sanciones [Unidad de Ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Intereses];
- Separar el Código de Ética de las Reglas de Integridad, conformando este último la base de una nueva Guía o Manual [Unidad de Ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Intereses].

El Código de Ética mexicano se aplica a todos los funcionarios públicos y abarca los cinco principios constitucionales y 11 valores. El punto fuerte del Código de Ética es que ofrece una breve explicación de cada principio y valor. Con el fin de crear una mayor comprensión y sentido de apropiación del Código por parte de los servidores públicos, la SFP ha llevado a cabo 123 acciones de sensibilización para más de 7 000 servidores públicos, como talleres, conferencias o cursos de formación. El marco de Ética se refuerza con las reglas de integridad y los códigos de conducta específicos de cada entidad, incluidos los principios, los valores y las reglas de integridad, los cuales son elaborados por las entidades con base en el Código de Ética.

Sin embargo, la cantidad de principios y valores dificulta la claridad del código y podría causar confusión. Los principios y los valores son a veces redundantes, por ejemplo, la igualdad y la no discriminación y la igualdad de género. Por tanto, México podría considerar reducir el número de valores para hacerlos más fáciles de recordar, más significativos y menos confusos. La ciencia cognitiva ha demostrado que lo más adecuado es trabajar a partir de cinco a nueve valores (Miller, 1956^[4]). Al concentrarse en algunos valores seleccionados, se consigue una mayor claridad. Dentro de la OCDE, varios países han decidido centrarse en los valores clave en lugar de sobrecargar el código. Por ejemplo, en Australia los Valores del Servicio Público se redujeron de quince reglas a cinco valores para recordarlos con mayor facilidad. Bajo la dirección de la SFP, México podría invitar a los funcionarios públicos a participar en la elección de los principios más pertinentes para el servicio público, para crear un sentido de apropiación y una identidad común entre ellos. En Colombia se consultó a los funcionarios públicos para seleccionar cinco valores, con miras a asegurarse de que fueran pertinentes para las tareas de su sector (Recuadro 2.1).

Recuadro 2.1. El Código de Integridad de Colombia

En 2016, el Ministerio de Función Pública de Colombia inició un proceso para definir un Código de Integridad general. Por medio de un ejercicio participativo que involucró a más de 25 000 servidores públicos mediante diferentes mecanismos, se seleccionaron cinco valores fundamentales:

1. Honestidad
2. Respeto
3. Compromiso
4. Diligencia
5. Justicia

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

Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública, Colombia.

2.2. Modificar el Protocolo para los funcionarios de contratación pública a fin de incluir orientación sobre situaciones de conflicto de intereses y dilemas éticos

Recomendación original:

- Revisar el Protocolo para los funcionarios de contratación pública, particularmente a los elementos relativos a vigilancia y gestión de conflictos de interés, para adoptar un enfoque basado principalmente en valores [Unidad de Ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Intereses y la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal].

De acuerdo con la revisión general realizada a su sistema de integridad, México aprobó diversas reformas para reforzar la integridad en los procesos de contratación pública, entre las cuales destaca el Protocolo de Conducta para Funcionarios de Contratación Pública, focalizado en concreto en situaciones de conflicto de intereses. Dirigido específicamente a funcionarios de contratación pública, es un paso loable hacia la solución de los riesgos inherentes al proceso correspondiente. Sin embargo, como se analiza en el informe de la Etapa 1, el protocolo tiene una gran orientación al control y la imposición de sanciones, dejando de lado el apelar a los valores y la motivación intrínseca de los servidores públicos. Según las ciencias de la conducta, centrarse en controlar y sancionar y crear un entorno en el que los funcionarios públicos sientan desconfianza y tengan miedo de cometer errores, puede afectar negativamente la motivación intrínseca para actuar con honestidad.

Si bien México ha hecho algunas reformas en el Protocolo para hacer frente a las recomendaciones formuladas en la Etapa 1, sigue estando muy centrado en el control y la sanción, y aún incluye controles que pueden evadirse fácilmente o podrían resultar contraproducentes. Por ejemplo, la divulgación obligatoria de comunicaciones escritas y

actas de las reuniones escritas no impide la comunicación oral y es difícil controlar si toda la comunicación se incluyó correctamente. No proporciona a los funcionarios públicos orientación sobre cómo identificar situaciones de conflicto de intereses y cómo gestionar de forma proactiva los conflictos de intereses o dilemas éticos que puedan surgir durante el proceso de contratación pública. De manera similar, los controles, como la grabación en video de las reuniones, que son difíciles de aplicar y podrían afectar negativamente la motivación de los servidores públicos, podrían eliminarse (OCDE, 2017^[5]).

2.3. Evaluar los respectivos códigos de conducta de las secretarías y organismos del sector público competentes, y revisar los códigos de acuerdo con un proceso participativo para crear el sentido de apropiación

Recomendación original:

- Adoptar un enfoque basado en el consenso para el diseño de los respectivos Códigos de Conducta de las secretarías competentes y organismos del sector público, asegurando una consideración especial para los puestos de alto riesgo (tales como los de funcionarios responsables de la contratación pública) [Unidad de Ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Intereses y los Comités de Ética y Unidades de Integridad de las Dependencias y Entidades de la APF].

El Código de Ética y las Reglas de Integridad se complementan con códigos de conducta especiales para cada entidad. De conformidad con la revisión del Código de Ética, las entidades recibieron el mandato de homologar los códigos de conducta especiales para garantizar la armonización de los códigos generales y específicos. Los códigos de conducta brindan la oportunidad de dar orientación precisa a los servidores públicos y crear un sentimiento de identidad si se desarrollan de forma consultiva. Es tarea del CEPCI de cada entidad desarrollar o revisar los códigos de conducta institucionales. Dado que los CEPCI están conformados por representantes de diferentes niveles jerárquicos, se garantiza un proceso de elaboración incluyente. Además, la UEETPCI desarrolló una guía detallada sobre la estructura de los códigos de conducta y está revisando cada código para garantizar que estén en armonía con el Código de Ética. La mayoría de los códigos de conducta aterrizan con éxito los principios y valores del Código de Ética y explican de manera sencilla lo que significa cada valor específico en el trabajo diario de los funcionarios públicos.

Sin embargo, como se explicó en el Informe de la Etapa 1, la velocidad con la que se prepararon los códigos de conducta de las entidades pone en duda si el proceso fue verdaderamente participativo y contó con la colaboración, aparte del CEPCI, del personal, con el fin de promover el debate entre los empleados, y con base en una evaluación de los riesgos particulares de integridad de la dependencia. Además, si bien la guía de la UEETPCI incluye los elementos que deberán incorporarse en los códigos, no incluye orientación alguna sobre el proceso de elaboración de los códigos de conducta.

Por tanto, México podría considerar evaluar los códigos de conducta para garantizar que los servidores públicos se identifiquen con los valores de los códigos, y para así apuntalar su utilidad como herramienta dirigida a fortalecer la conducta ética. Para ello puede partirse de la encuesta anual de percepción de ética que cada entidad realiza y que evalúa qué principios y valores los funcionarios públicos consideran que están más arraigados en la institución. En caso de que se requiera llevar a cabo revisiones, y ya que el grado de

sentido de apropiación es bajo, estas podrían hacerse de manera participativa, involucrando a todos los servidores públicos dentro de la entidad, para asegurarse de que el código de conducta sea pertinente.

2.4. Podrían fortalecerse las medidas de formación al hacerlas obligatorias para nuevos empleados y para los altos directivos, e incluir más ejemplos prácticos

Recomendaciones originales:

- *Actualizar las Directrices para la Prevención y Gestión de Conflictos de Interés y distinguir las políticas de conflictos de interés de las políticas referentes a la presentación de la declaración patrimonial [Unidad de Ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Intereses];*

- *Ampliar la concientización para cargos especializados en riesgo (por ejemplo, contratación pública) acerca de las Nuevas Reglas de Integridad, Códigos de Conducta y Normas de Conflictos de Interés [Comité Coordinador y Comité de Participación Ciudadana del SNA y Unidad de Ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Intereses de la SFP];*

- *Ampliar la capacitación especializada en las nuevas políticas de integridad para cargos de alto riesgo (tales como funcionarios de contratación pública, funcionarios de Hacienda y Aduanas, orden público, etc.) [Unidad de Ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Intereses de la SFP y Comités de Ética y Unidades de Integridad de las Dependencias y Entidades de la APF].*

Los códigos son una herramienta útil para definir los valores fundamentales que los funcionarios públicos tendrían que respetar al realizar su trabajo. Sin embargo, se requiere brindar a dichos funcionarios mayor orientación y formación de capacidades respecto a lo que la adopción de estos valores en sus tareas cotidianas implica, para así ayudarlos a internalizarlos. Por ejemplo, el Código de Ética no ofrece orientación práctica sobre cómo reaccionar cuando dos principios se oponen entre sí. Más aún, si los códigos no forman parte de la estrategia institucional general, si no se respaldan con un compromiso fuerte de la alta dirección y se acompañan de una estrategia de comunicación focalizada, se corre el riesgo de que no trasciendan las palabras asentadas en un documento.

Varias recomendaciones formuladas en el informe de la Etapa 1 destacaron que México podría fortalecer su marco de ética pública y conflicto de intereses con un programa eficaz de sensibilización y formación de capacidades para funcionarios públicos y para el público en general, en particular quienes ocupan puestos en riesgo.

La UEIPPCI emprendió un programa ambicioso de formación y sensibilización, que capacita en particular al CEPCI y le permite replicar dicha formación dentro de su entidad. Se han llevado a cabo acciones de capacitación para quienes ocupan cargos en riesgo, como los funcionarios de contratación pública, que versan sobre temas concretos, entre los que resaltan la prevención de conflictos de intereses o las buenas prácticas en la contratación pública. Para velar por el éxito de estos programas de formación, estas iniciativas se continuarán en el largo plazo.

Aunque lo anterior es encomiable, en las entrevistas se detectó que los CEPCI en particular a menudo tienen dificultades para capacitar a todos los servidores públicos.

Cabe destacar que los altos directivos suelen percibir a estas sesiones de formación como una carga de trabajo extra y no participan en ellas. Y, dado que estos directivos desempeñan una función ejemplar en las instituciones, esto afecta las iniciativas.

Podría ser conveniente declarar obligatorio un curso de inducción sobre ética pública para los servidores públicos, independientemente de su condición contractual. Además, podrían brindarse cursos de actualización. De igual forma, la UEIPPCI podría considerar implantar una medida que permita a los funcionarios públicos obtener créditos para ascender en su carrera administrativa por su asistencia a los cursos voluntarios. Esto podría motivarlos a participar.

Durante las sesiones de capacitación llevadas a cabo por la UEIPPCI, se aportan ejemplos prácticos de posibles conflictos de intereses y dilemas éticos y un moderador guía a los participantes para resolverlos. Al imaginar la situación y debatir a favor y en contra de diversas opciones en la plataforma, los funcionarios memorizarán la situación mejor y les será más fácil identificar situaciones similares. Sería crucial incluir un estudio de caso práctico de este tipo no solo en los cursos de formación llevados a cabo por la UEIPPCI, sino también en los impartidos por el CEPCI.

La UEIPPCI podría considerar instaurar un curso de formación obligatorio y más amplio sobre ética pública e integridad para todos los directivos, el cual podría enfocarse en su función de orientación y asesoramiento de los empleados en caso de que surjan dilemas éticos o conflictos de intereses. Durante todo el curso podría facilitarse una plataforma en línea para intercambio con el grupo. Podría alentarse a los participantes a entrar activamente en los debates, a solicitar asesoramiento o a consultar a otras personas. Realizar algunas de las sesiones de manera presencial podría potenciar el efecto de la formación. Si bien es posible enseñar con facilidad conceptos teóricos en línea, representar situaciones de dilemas éticos o de conflictos de intereses y analizar con otros participantes al respecto puede intensificar el efecto de aprendizaje. Por ejemplo, si un grupo sostiene que una situación constituye un conflicto de intereses y explica por qué, en tanto que otro afirma lo contrario, los participantes memorizarán mejor la situación, se identificarán mejor con los argumentos y pensarán con base en ellos. Tomando esto en cuenta, la UEIPPCI podría realizar el ejercicio práctico en persona igual como se hace con los ejercicios llevados a cabo durante los cursos de formación para el CEPCI. Según el tamaño del curso, esto también podría hacerse en grupos pequeños de trabajo, que combinen a funcionarios públicos de diferentes áreas para cerciorarse de contar con varias perspectivas en los debates.

La formación también podría incluir un componente en el cual la alta dirección identifique los riesgos individuales y los retos a la integridad y desarrolle un plan personal para mitigar estos riesgos. En sesiones de seguimiento a la formación, los participantes analizan si lograron seguir el plan, examinan los obstáculos y las oportunidades para implementar las acciones identificadas en el plan de acción individual y se brindan apoyo mutuo y comparten soluciones.

Además de la formación, el diálogo regular en reuniones de equipo podría servir esta función. Por otra parte, conviene adoptar métodos inspirados por observaciones conductuales para provocar ideas y análisis sobre integridad, como recordatorios por correo electrónico y exámenes competitivos. Por ejemplo, los recordatorios sobre moral oportunos durante los procedimientos en riesgo pueden alentar la reflexión ética e invocar una participación ética personal más firme (OCDE, 2018^[6]).

2.5. Incluir medidas concretas sobre cómo establecer una situación de conflicto de intereses en las directrices y distinguir entre la declaración ad hoc de conflicto de intereses y las declaraciones patrimoniales

Recomendación original:

- Actualizar las Directrices para la Prevención y Gestión de Conflictos de Interés y distinguir las políticas de conflictos de interés de las políticas referentes a la presentación de la declaración patrimonial [Unidad de Ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Intereses].

Dotar a los servidores públicos de conocimientos para identificar y gestionar adecuadamente las situaciones de conflicto de intereses es esencial para salvaguardar la integridad y reforzar la confianza en el servicio público. Con el fin de facilitar la identificación de las situaciones de conflicto de intereses, muchos países han desarrollado directrices que establecen los pilares de la gestión de estos. En 2016, la UEIPPCI desarrolló directrices generales al respecto (Guía para identificar y prevenir conductas que puedan constituir conflictos de interés de los servidores públicos), las cuales se actualizaron en 2017, para incluir la nueva disposición de la LGRA.

Las nuevas directrices constituyen un ejemplo positivo de cómo proporcionar a los servidores públicos una herramienta concreta para identificar conflictos de intereses. No solo establecen con claridad las disposiciones legales, sino que también distinguen entre los conflictos de intereses y la corrupción al destacar que un conflicto de intereses es algo natural y únicamente constituirá una infracción de la ley si no se resuelve. Por otra parte, orientan sobre la manera de identificar un conflicto de este tipo, establecen las áreas de riesgo características, asesoran a la persona que se encuentra en una situación de conflicto de intereses, al supervisor y a quien sepa de algún servidor público que esté en esta circunstancia. Además, aportan estudios de casos concretos sobre cómo identificar y resolver una situación de conflicto de intereses. La UEIPPCI también ha actuado para asegurarse de que las directrices se divulguen en todo el servicio público. Junto con la posibilidad de solicitar asesoría de la UEIPPCI sobre posibles situaciones de conflicto de intereses, los servidores públicos pueden contar con un sólido marco de orientación en la materia.

Sin embargo, durante las entrevistas para este informe de seguimiento, se detectaron los puntos débiles siguientes:

- El proceso para declarar una situación de conflicto de intereses no está todavía claro para todos los servidores públicos. Una razón podría ser que la asesoría que se les da sobre cómo hacer esta declaración es de carácter legalista y no indica claramente los pasos a seguir.
- Si bien la ley marca con claridad la diferencia entre la declaración de un conflicto de intereses y la declaración patrimonial, prevalece la confusión entre los servidores públicos sobre la diferencia entre ambas.

Con el fin de sustentar las directrices, la UEIPPCI podría considerar la posibilidad de incluir medidas prácticas concretas sobre la forma de declarar una situación de conflicto de intereses e incluir una sección que explique la diferencia entre la declaración *ad hoc* y la declaración patrimonial. Esto debería dejar claro que, a pesar de presentar una declaración patrimonial, la situación de conflicto de interés no se ha resuelto.

2.6. Continuar comunicando la política sobre la aceptación y declaración de regalos

Recomendación original:

- *Actualización y comunicación de la política de aceptación y declaración de regalos [Unidad de Ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Intereses].*

Con la entrada en vigor de la LGRA, los funcionarios públicos tienen prohibido aceptar regalos u obsequios relacionados con el desempeño de sus funciones. En diciembre de 2017, la SFP puso en marcha la campaña “Dar las Gracias es Suficiente”, que consistió en informar a los CEPCI de las entidades y dependencias sobre la nueva regulación y enviarles infografías sobre la recepción de regalos, con el fin de difundirlas dentro de sus respectivas oficinas y entidades. Del mismo modo, la SFP dio a conocer en sus medios sociales que los servidores públicos tienen prohibido aceptar regalos y que darles las gracias sería suficiente. La SFP podría considerar la posibilidad de repetir esta campaña en los próximos años durante el período de Navidad, cuando se acostumbra hacer regalos. El mensaje se reforzaría con mensajes de los titulares de los organismos haciendo hincapié en la prohibición de aceptar regalos. Por otra parte, los funcionarios públicos de alto nivel podrían apoyar a sus empleados al asesorarlos sobre cómo reaccionar cuando se les ofrece un presente. Aún más, la SFP podría diseñar una campaña de sensibilización que utilice las ciencias de la conducta y se base en lo aprendido de la intervención conductual realizada en diciembre de 2016 con el fin de aumentar la cantidad de regalos registrados (véase la sección 2.14).

2.7. Desarrollar directrices que garanticen la efectiva verificación de las declaraciones patrimoniales de acuerdo con criterios basados en riesgos y con la comparación automática de información respecto de otras bases de datos

Recomendación original:

- *Garantizar la efectiva verificación y auditoría de las declaraciones patrimoniales según criterios predeterminados de riesgo, incluyendo la verificación cruzada de información contra otras bases de datos (por ejemplo, pero no limitado a, el registro de funcionarios de contratación pública, las bases de datos fiscales, etc.) [Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial].*

Un sistema eficaz de divulgación de información patrimonial y de intereses puede contribuir de manera importante a promover la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas. La nueva LGRA reforma el sistema de divulgación de información patrimonial y de intereses y requiere que todos los funcionarios públicos presenten una declaración fiscal y una declaración de situación patrimonial y de intereses. Las declaraciones tendrán que hacerse del conocimiento público y los órganos internos de control serán los responsables de verificar la información.

Ya en 2018, la SFP fortaleció la transparencia del sistema de declaración patrimonial mediante la publicación de la base de datos del sistema electrónico de presentación, Declaranet, en un formato de datos abiertos. Esta base de datos pública es un gran avance, ya que permite a los individuos y las organizaciones de la sociedad civil descargar información de determinados años, de entidades específicas y de declarantes individuales.

Proporcionar la información en formato de datos abiertos permite analizarlos y reutilizarlos, dando así al público mayores posibilidades de examinar las declaraciones patrimoniales.

En septiembre de 2018, el Comité Coordinador adoptó formalmente los nuevos formularios de declaración patrimonial y de intereses, los cuales fueron desarrollados por el Comité de Participación Ciudadana en colaboración con el Banco Mundial. Hay tres niveles de requisitos de declaración en función del nivel del servidor público: personal operativo, mando medio y mando superior. El personal operativo deberá llenar un cuestionario reducido de cinco a siete preguntas mínimas, mientras que los otros dos niveles llenan un cuestionario más amplio con mayores requisitos. Esto se apega a la recomendación formulada en el Informe de la Etapa 1 para diferenciar los requisitos de información de acuerdo con el nivel de los servidores públicos. Sin embargo, el Comité de Coordinación podría considerar también la posibilidad de diferenciar los requisitos de información de acuerdo con los puestos bajo mayor riesgo de corrupción debido a la naturaleza de sus actividades, por ejemplo, contratación pública y otorgamiento de licencias, entre otras.

El nuevo formato ofrece amplia información sobre el patrimonio y otros intereses para detectar el enriquecimiento ilícito y posibles situaciones de conflicto de intereses. El contenido de los nuevos formatos de declaración se divide en cinco secciones: información personal, intereses y asociaciones específicos, ingresos (cantidad y fuente), activos y pasivos. El nuevo formato incluye información que antes no estaba disponible, como los puestos ocupados en los últimos diez años, datos sobre el puesto actual, preguntas concretas sobre los socios comerciales, vínculos con entidades y beneficiarios de un programa público. También incluye información detallada sobre la pareja y los dependientes económicos del declarante. Esta ampliación de la información recabada permitirá identificar las posibles situaciones de conflicto de intereses con mayor facilidad. Además, la mayoría de las secciones tienen como finalidad obtener información sobre la identidad del declarante (Clave Única de Registro de Población, CURP) y el Número de Identificación Tributaria (Registro Federal de Contribuyentes, RFC). Por ejemplo, en relación con los bienes inmuebles, las declaraciones incluyen la escritura y el registro públicos, folio real, fecha del contrato, dirección completa, RFC y CURP de la persona que adquirió la propiedad y la relación con el vendedor. Esto facilitará la verificación de la información. Por último, la omisión de información o la falta de presentación de las declaraciones con los nuevos formatos tendrá consecuencias legales para el declarante.

Los nuevos formatos se ajustan a las buenas prácticas internacionales y son un elemento esencial para reforzar el sistema de declaración patrimonial. Entrarán en vigor el 30 de abril de 2019, por lo que aún no es posible evaluar sus efectos. Sin embargo, será fundamental velar por que las capacidades de los órganos internos de control concuerden con el aumento de la demanda de procesamiento y verificación de las declaraciones. Como se recomendó en el informe de la Etapa 1, el Comité Coordinador podría establecer un conjunto de directrices para todos los órganos internos de control, con el fin de garantizar que la verificación sea eficaz y coherente. De lo contrario, existe el riesgo de que las políticas de verificación sean diferentes de una entidad o institución a otra. En las entrevistas para el informe de seguimiento también se observó que en la actualidad la capacidad y los conocimientos de los órganos internos de control para verificar el sistema vigente son relativamente escasos y no se sigue un enfoque común de manera consistente.

Las propuestas formuladas en el informe de la Etapa 1 relativas a la verificación podrían ser consideradas por el Comité Coordinador, con miras a garantizar un proceso eficaz.

Dichas propuestas incluyen verificación automática de la recepción de todas las declaraciones, verificaciones básicas de forma aleatoria de la mayoría de las declaraciones, verificación simple con un enfoque basado en riesgos y auditorías completas a partir de criterios basados en riesgos. Por otra parte, la Plataforma Nacional Digital tendría que permitir la interoperabilidad con otras bases de datos, por ejemplo, la declaración de impuestos, el registro civil, el registro público de la propiedad, cuentas bancarias y otros.

2.8. Reforzar un servicio público basado en méritos al incorporar la integridad en todo el proceso de Recursos Humanos

Recomendación original:

- Incorporar consideraciones de integridad en las políticas de RH, desde reclutamiento, pasando por capacitación y evaluación del desempeño, y hasta separación [Unidad de Ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Intereses y Unidad de Gestión de Recursos Humanos y Profesionalización de la Administración Pública de la SFP].

No se puede lograr una cultura de integridad sin un servicio público capacitado y motivado, comprometido con los intereses públicos y que ofrezca una relación costo-beneficio para los ciudadanos. La dimensión humana, cada funcionario del servicio público en lo individual, es el corazón del sector público. Por tanto, reforzar el profesionalismo de los servidores públicos y los valores que guían la conducta ética es una dimensión crucial para un servicio público de alto rendimiento, con menores riesgos de corrupción. Una función pública basada en méritos es un elemento fundamental de cualquier sistema de integridad del sector público. Un creciente cuerpo de investigación muestra que la gestión de la función pública basada en méritos reduce los riesgos de corrupción (Dahlström, Lapuente and Teorell, 2012^[7]).

En México prevalece la percepción de que la politización de la función pública puede debilitar el principio de mérito (Dahlström et al., 2015^[8]). Para reforzar dicho principio, es recomendable que el proyecto de ley elaborado por la SFP sobre la Ley General de Profesionalización de la Administración Pública se debata en el Congreso. La ley es un paso positivo para establecer el principio de mérito al fijar criterios claros y transparentes para el ingreso, el desarrollo profesional, la evaluación de desempeño y el despido. También se abordan algunas de las recomendaciones formuladas en el informe de la Etapa 1. Sin embargo, si se adopta, es esencial que se implemente de manera eficaz en todo el servicio público y se reduzcan al mínimo las posibilidades de incumplimiento.

La SFP desarrolló el Proyecto de Ley de Profesionalización de la Administración Pública, el cual apuntalaría al servicio público al reforzar el principio de mérito mediante la estandarización de los procesos de recursos humanos. Sería fundamental que este proyecto sea retomado por la nueva administración y presentado a debate con el fin de garantizar un servicio público profesional.

En relación con la recomendación presentada en el Informe de la Etapa 1, la UEEPPCI, en colaboración con la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la Administración Pública en la SFP, desarrolló un programa de trabajo que analiza las oportunidades de transversalizar la integridad. Como resultado concreto, se propuso valorar positivamente la participación en el CEPCI en la evaluación del desempeño.

También se sugirió desarrollar e incluir material de formación sobre integridad y ética pública en el curso de inducción.

Sin embargo, al revisar el programa de trabajo que la UEIPPCI y la Unidad de Gestión de Recursos Humanos y Profesionalización de la Administración Pública elaboraron, es posible reiterar la recomendación del informe de la Etapa 1 para incluir la integridad en todas las prácticas de gestión de recursos humanos (ingreso, desarrollo profesional, evaluación del desempeño y despido). La mayoría de las propuestas planteadas por la UEIPPCI siguen siendo legalistas, por ejemplo, cerciorarse de que las declaraciones patrimoniales se han presentado y que los candidatos a servidores públicos no hayan sido sujetos a sanciones administrativas o penales. Si bien este es un paso importante en el proceso de selección, las medidas para transversalizar la integridad podrían ir más allá de esto, al usar, por ejemplo, observaciones conductuales para atraer solamente a personas comprometidas con la conducta ética. Además, el proceso de recursos humanos podría vincularse con claridad con el código de ética y conducta al destacar los valores incluidos en la descripción de puesto, distribuir el código cuando los funcionarios públicos asumen el cargo y evaluar su desempeño de acuerdo con los códigos.

Ejemplos de acciones específicas que podrían considerarse para transversalizar la integridad para cada práctica de RH serían los siguientes:

- **Ingreso:** Esto incluiría realizar una declaración clara en la oferta de trabajo respecto a que la integridad es clave para el servicio público y para este puesto, preguntas focalizadas de integridad acerca de la experiencia de los candidatos mediante la aplicación de una prueba de ética como parte del proceso de selección para un puesto en riesgo y la evaluación de posibles conflictos de intereses derivados de empleos anteriores.
- **Desarrollo profesional:** Como sugiere la UEIPPCI, podría declararse obligatorios cursos de formación en integridad y ética pública.
- **Evaluación del desempeño:** La integridad podría incluirse como un indicador de desempeño para la alta dirección. En la práctica, esto significaría basarla no solo en el resultado alcanzado, sino también en cómo se obtuvo este. Los servidores públicos que den un ejemplo de conducta ética podrían recibir un pequeño incentivo que destaque su actuación. Si bien el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Recursos Humanos y Organización y el Manual del Servicio Profesional de Carrera asientan que la conducta ética es uno de los elementos a tomar en cuenta, no se ha desarrollado una herramienta concreta para en efecto incluir la conducta ética en la evaluación del desempeño.
- **Despido:** En particular, para los funcionarios públicos de alto nivel, las entrevistas de salida deben incluir una evaluación de riesgos para cualquier situación de conflicto de intereses que pudiera derivarse de un futuro empleo. En los casos en que se conozca cuál será el próximo empleo, se podría sugerir estrategias de mitigación de riesgos.

2.9. Proponer una reforma legislativa para garantizar la protección de los denunciantes

Recomendaciones originales:

- *Reformar la legislación para garantizar la protección de denunciantes al prohibir explícitamente la separación del cargo u otro tipo de represalias, especificando las circunstancias bajo las cuales se concede la protección y trasladando la carga de la prueba al empleador para justificar un despido [Comité Coordinador del SNA, Unidad de Ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Intereses y Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial];*
- *Reformar los códigos administrativos, civiles y penales para garantizar castigo y sanciones para quienes ejerzan represalias contra denunciantes víctimas de represalias [Comité Coordinador del SNA].*

El establecimiento de un marco de protección de denunciantes claro y completo es una salvaguarda para que una organización abierta se asegure de que se denuncian las infracciones a la integridad. Los denunciantes pueden ser vulnerables a la intimidación, el hostigamiento, el despido y la violencia por parte de colegas o superiores. Debido a ello, la mayoría de los países de la OCDE han instrumentado leyes de protección de denunciantes que faciliten la denuncia de irregularidades y protejan a los denunciantes de represalias, no solo en el sector privado, sino especialmente en el sector público.

Como se describe en el informe de la Etapa 1, el marco de denuncias de México se aplica en todo el sector público, define claramente el alcance de lo que constituye una denuncia adecuada y protege la identidad de los denunciantes mediante el anonimato. Sin embargo, la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) no establece con claridad las medidas de protección disponibles más allá de la protección de la identidad de quien denuncia. La UEIPPCI desarrolló directrices específicas para conceder medidas de protección a Gestores de Integridad (Guía para el Otorgamiento de Medidas de Protección a Gestores de Integridad en los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Intereses). Los puntos fuertes de esta guía radican en que detalla el proceso de concesión de medidas de protección, describe los criterios para otorgar las medidas de protección disponibles bajo diferentes circunstancias y prevé un proceso de evaluación de las medidas otorgadas. Además, el anexo incluye formas que pueden utilizarse para instrumentar las medidas de protección. De esta manera, los CEPCI tienen un marco de actuación claro y, dado que las directrices son públicas, los funcionarios tienen expectativas claras acerca de las protecciones disponibles. Si bien estas directrices tienen por objeto mitigar la falta de medidas de protección en la LGRA, sería aconsejable incluir una lista no exhaustiva de las medidas de protección disponibles en la LGRA para tranquilizar a los posibles denunciantes informándoles sobre las protecciones disponibles. Además, la LGRA no prohíbe específicamente el despido sin causa justificada y otras represalias relacionadas con el trabajo, como la degradación, la suspensión o el acoso. Además, trasladar al empleador la carga de probar que las sanciones ejercidas contra un denunciante no estaban relacionadas con la divulgación, fortalecería el mecanismo de protección.

Dentro de su ámbito de competencia, la SFP propuso una enmienda al artículo 64 de la LGRA, que establece que los funcionarios públicos denunciantes o testigos no podrán ser despedidos o suspendidos temporalmente de su empleo, cargo o comisión. Sería

recomendable que el Comité Coordinador apoye esta propuesta de modificación y la someta a debate en el Congreso. De esta manera se reforzaría el marco de protección al denunciante. Del mismo modo, y como se recomienda en el informe de la Etapa 1, México podría establecer sanciones administrativas y penales más severas en contra de aquellos funcionarios que amenacen con ejercer o que ejerzan represalias en contra de denunciantes, al reformar los códigos administrativo, penal y civil, según corresponda.

2.10. La formalización de un canal de información para denunciar irregularidades a los supervisores podría respaldarse con medidas para crear una cultura organizacional abierta

Recomendación original:

- Diversificar y formalizar canales de reporte para denunciantes de irregularidades o corrupción, y comunicar claramente estas opciones y procedimientos [Comité Coordinador del SNA].

De acuerdo con las buenas prácticas internacionales, los canales de información internos y externos deben funcionar simultáneamente, de modo que los denunciantes puedan elegir entre ellos. En particular, si los empleados tienen razones para no confiar en el proceso de divulgación interna y temen represalias, deberán tener acceso directo a mecanismos de información externos. Al proporcionar una variedad de canales de divulgación, se permite a los denunciantes denunciar y hacerlo con mayor disposición.

Tal como se detalla en el informe de la Etapa 1, los canales de información para los denunciantes se ajustan a las buenas prácticas internacionales, dado que se cuenta con varias vías, como el Sistema Integral de Denuncias Ciudadanas (SIDECA), la UEIPPCI y los CEPCCI, los órganos internos de control y las entidades fiscalizadoras superiores. Como se explicó antes, se recomienda que las unidades de integridad, que deberían reemplazar a los CEPCCI, no reciban ningún informe para su procesamiento posterior, pero podrían apoyar a los servidores públicos brindándoles orientación sobre cómo proceder (véase la sección 1.6).

Además, se podría considerar formalizar un canal para denunciar irregularidades al supervisor. Esto tendría que institucionalizarse, estableciendo cómo deberán actuar los administradores cuando reciban una denuncia.

2.11. Para garantizar la investigación y la protección de los derechos de los denunciantes, podrían fortalecerse las acciones de los órganos internos de control

Recomendación original:

- Desarrollar la capacidad de los órganos de administración y control interno para proteger los derechos de los denunciantes, incluidos el derecho al anonimato y la confidencialidad [Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública y Unidad de Auditoría Gubernamental].

Con la entrada en vigor de la LGRA, el proceso para iniciar investigaciones o denuncias de irregularidades por parte de los órganos internos de control o de la entidad

fiscalizadora superior está claramente definido. En particular, el artículo 10 establece que los investigadores deben presentar un caso seleccionado para persecución por parte del órgano interno de control a una autoridad de supervisión para revisar la decisión. Esto ayuda a evitar la selección arbitraria de casos y garantiza la congruencia. Además, los artículos 102-110 de la LGRA le otorgan al denunciante el derecho de apelar las decisiones tomadas por los órganos internos de control con respecto a la investigación, la calificación y la persecución de sanciones administrativas y de participar en el procedimiento. De esta manera se refuerza la rendición de cuentas.

La Dirección General de Denuncias e Investigaciones (DGDI) de la SFP ha emprendido acciones concretas para familiarizar a los órganos internos de control con las nuevas responsabilidades. Elaboró la Guía para el Otorgamiento de Medidas de Protección a Gestores de Integridad en los Comités de Ética y Prevención de Conflictos de Intereses, y llevó a cabo varios programas de capacitación, como la formación en la investigación de quejas de incumplimiento e irregularidades administrativas. En 2017, la DGDI capacitó a 202 servidores públicos, cifra que aumentó a 276 en 2018, lo cual refleja el continuo esfuerzo de la DGDI para desarrollar capacidades.

Sin embargo, las entrevistas confirmaron que el bajo grado de confianza en los órganos internos de control persiste y en muchos casos los funcionarios públicos no se sienten seguros de denunciar irregularidades a los OIC por temor a las consecuencias para su carrera. Por consiguiente, la evaluación del informe de la Etapa 1 sigue siendo válida: se considera que se necesitan más acciones para reforzar la rendición de cuentas y crear una cultura de integridad en los órganos internos de control para cambiar las percepciones (para una evaluación más detallada, véase el capítulo 3).

2.12. Sensibilizar a los funcionarios públicos y al público en general sobre los derechos de los denunciantes y apoyar las iniciativas con medidas generales dirigidas a crear una cultura organizacional abierta

Recomendación original:

- Crear conciencia entre servidores públicos y público en general sobre los derechos de los denunciantes, así como su deber de reportar irregularidades o corrupción [Unidad de Ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Intereses y Unidad de Gestión de Recursos Humanos y Profesionalización de la Administración Pública de la SFP].

Los servidores públicos a menudo son renuentes a revelar la conducta indebida por temor a las represalias y la desconfianza de que se dará seguimiento a sus informes. Es necesario que las entidades tomen medidas específicas, como la comunicación, la sensibilización y la formación, que promuevan la declaración de irregularidades, con el fin de garantizar la eficacia del marco de protección de los denunciantes.

La SFP ha emprendido acciones loables para dar a conocer a los canales de denuncia, el deber de informar y las medidas de protección existentes, entre ellas:

- Campañas Pública: La lucha contra la corrupción versión denuncia anónima, etapa 2. Esto incluyó anuncios breves de sensibilización en la radio y la televisión nacionales, así como la publicidad en 18 sitios web de noticias, en redes sociales como Twitter y Facebook, con una audiencia de más de 300 000 usuarios. Posteriormente, se evaluaron estos esfuerzos.

- Promoción de la aplicación móvil: Denuncia la Corrupción mediante comunicados de prensa y en redes sociales, llegando a alrededor de 65 000 usuarios
- Campaña interna: Sensibilización y concienciación para denunciar actos de corrupción, a través de mensajes y publicaciones y en las redes sociales.
- Formación sobre el papel que la SFP desempeña en el SNA y la responsabilidad de reportar la corrupción y los medios para hacerlo.

En relación con las acciones positivas realizadas por la SFP, cabe destacar que crear una cultura en la que los servidores públicos se sientan seguros para denunciar la conducta indebida de otros, es un compromiso a largo plazo. Es aconsejable continuar y actualizar las campañas de concientización a lo largo de la siguiente administración, con miras a obtener resultados.

México podría fortalecer las acciones para crear conciencia y fomentar la denuncia de irregularidades a través de medidas específicas que promuevan una cultura organizacional abierta. En las instituciones cuyos directivos crean un entorno seguro y alentador en el que se defienden la comunicación abierta y el compromiso con los valores de la institución, los empleados expresan sus preocupaciones y se sienten cómodos para debatir sobre dilemas éticos (Berry, 2004^[9]). La creación de una cultura organizacional abierta tiene tres ventajas principales. En primer lugar, se fortalece la confianza en la organización. En segundo lugar, se puede cultivar el orgullo del sentido de apropiación y la motivación que aumenta la eficiencia (Martins and Terblanche, 2003^[10]). En tercer lugar, los problemas pueden abordarse antes de que se conviertan en riesgos potencialmente dañinos. Solo en una cultura organizacional abierta los empleados confían en los marcos de protección de denunciantes para reportar violaciones a la integridad.

Al involucrar a los servidores públicos en la misión y los valores de la institución, aumenta la probabilidad de que participen activamente en la conformación de la institución y compartan la identidad profesional de la misma. Con ello probablemente aumentará la disposición a denunciar infracciones y defender dicha identidad. Este hecho es apoyado aún más por los estándares plausibles en los que confían los servidores públicos. Los funcionarios de alto nivel fungen como modelo de rol acorde con la norma de la organización garantizan que estos sean verosímiles y se vivan en la entidad. Con miras a reforzar el valor de los empleados para solicitar asesoramiento, podría orientarse a los directivos a reconocer los errores y a transformar los resultados negativos en lecciones aprendidas para proyectos futuros. De esta forma, los empleados no tendrán temor a acercarse a la dirección para expresar sus inquietudes y denunciar irregularidades por miedo a ser sancionados. Por último, una cultura organizacional abierta se apunala al facultar y alentar a los funcionarios públicos a plantear cualquier idea o preocupación y escucharlos sin castigar su valor y su iniciativa. La UEIPPCI, en colaboración con las unidades de integridad y RH, podrían someter a pruebas piloto medidas que apoyen una cultura organizacional abierta, como orientar a los funcionarios de alto nivel a proporcionar asesoramiento, medidas frecuentes de bienestar y retroalimentación de los servidores públicos sobre cómo mejorar el entorno laboral.

2.13. Ampliar la recopilación de datos podría fortalecer la evaluación de la eficacia del régimen de denuncia

Recomendación original:

- *Evaluar la efectividad del régimen de denuncias y publicar sus resultados de manera oportuna [Comité Coordinador del SNA].*

Para asegurar que la LGRA y disposiciones relacionadas son eficaces para fomentar la cultura de denuncia y que se pongan en marcha medidas de protección de denunciantes, en el informe de la Etapa 1 se recomienda evaluar la disposición y compilar datos detallados. La SFP ha hecho esfuerzos para recopilar datos, como el número de denuncias, la institución y la resolución de denunciar a través del SIDECE.

Dado el corto periodo de tiempo transcurrido desde la implementación de la LGRA, hasta el momento no se han emprendido programas sistemáticos de evaluación. Sin embargo, con la información recopilada, el Comité Coordinador podría considerar realizar una evaluación en el futuro. Para garantizar su eficacia, sería fundamental contar con los siguientes indicadores que podrían ser recabados por la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control:

- Número y tipos de declaraciones recibidas (ya recabados)
- Entidades que reciben la mayor cantidad de declaraciones (ya recabados)
- Resultados de las declaraciones (aún no recabados)
- Si la irregularidad cesó como resultado de la divulgación (aún no recabado)
- Si las políticas de la entidad cambiaron como resultado de la declaración en caso de haberse identificado áreas de oportunidad (aún no recabados)
- Si se ejercieron sanciones contra quienes cometieron irregularidades (ya recabados)
- Alcance y frecuencia de las actividades de sensibilización (ya recabados)
- Tiempo que se tarda en procesar un caso (aún no recabados)
- Número de medidas de protección otorgadas (aún no recabados)

2.14. A partir de los resultados de una intervención previa de observaciones conductuales, podrían ponerse a prueba medidas adicionales

Recomendación original:

- Diseño y pruebas piloto de políticas dirigidas a servidores públicos, ciudadanos y empresas, basadas en ciencias del comportamiento, para promover la integridad [Comité Coordinador y Comité de Participación Ciudadana del SNA, Unidad de Ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Intereses de la SFP y los respectivos Comités de Ética y Unidades de integridad de las secretarías competentes y organizaciones del sector público, con apoyo de las secretarías pertinentes según la intervención].

En el informe de la Etapa 1 se recomendó diseñar e implementar mecanismos basados en las ciencias del comportamiento para fortalecer la integridad. Siguiendo esta recomendación, la SFP, en colaboración con el Centro de Investigación y Docencia Económicas (Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE), diseñó una intervención conductual que puede señalarse como una buena práctica al aplicar las ciencias de la conducta a la integridad. La SFP puso a prueba qué tipo de mensaje motiva a los empleados a cumplir con las reglas de registro de regalos. Se enviaron cinco tipos diferentes de mensajes a manera de recordatorio. En el estudio se analizó la cantidad de regalos registrados alrededor de la Navidad (temporada alta para recibirlos) en comparación con años anteriores y con un grupo de control, que no recibió ningún mensaje de este tipo. Después de haber recibido un correo electrónico de recordatorio se incrementó el número de regalos registrados; sin embargo, algunos mensajes fueron más efectivos que otros.

Pese a que posteriormente se prohibió recibir regalos, lo aprendido durante el experimento podría utilizarse para diseñar un experimento de seguimiento para recordar a los funcionarios públicos que no deben aceptar regalos. Además, la SFP podría considerar la posibilidad de llevar a cabo un experimento similar en otra área de política, como el reforzamiento del Código de Ética y los códigos de conducta, para probar qué tipo de herramientas dirigidas a cambiar la estructura de opciones y fomentar la toma de decisiones éticas es eficaz (véase la sección 2.4).

2.15. Desarrollar un enfoque estratégico para concienciar a la sociedad y al sector privado

Recomendación original:

- Establecer campañas de concientización y educación, para ciudadanos y empresas, acerca de los valores de la integridad y sus beneficios para la sociedad [Comité Coordinador y Comité de Participación Ciudadana del SNA, Unidad de Ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Intereses de la SAFP y Secretaría de Educación Pública, SEP].

Los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado son miembros activos de la sociedad y sus acciones pueden afectar la integridad en su comunidad. Por tal motivo, las iniciativas para fortalecer una cultura de integridad deben ir más allá del sector público e incluir a la sociedad y al sector privado para combatir la corrupción con

eficacia. Con este fin, en el informe de la Etapa 1 se recomendó que México desarrolle campañas específicas focalizadas en la sensibilización, que hagan frente a las percepciones negativas y a las normas sociales persistentes que atentan contra una cultura de integridad, y que también comuniquen y demuestren las normas sociales esperadas.

La Secretaría de Educación Pública (SEP) indicó que planea desarrollar materiales dirigidos a los diferentes actores de la comunidad escolar (estudiantes, docentes y familias) que refuercen la educación para la integridad y el combate a la corrupción. Sin embargo, dado que al escribir este informe no se había desarrollado un resultado concreto, no es posible hacer una evaluación concreta.

La SFP también se acercó al sector privado al desarrollar una guía para implementar programas de integridad en las empresas. En relación con este tema, la Secretaría procuró interactuar de cerca con los representantes del sector privado para aumentar la conciencia sobre los derechos y deberes de dicho sector en relación con la integridad y dio a conocer la guía en las empresas.

Si bien estas acciones son un paso en la dirección correcta, se podrían tomar medidas adicionales. Por ejemplo, bajo el liderazgo del Comité Coordinador nacional, podría desarrollarse un enfoque estratégico para aumentar la concienciación entre la sociedad y el sector privado, que trascienda los esfuerzos independientes. En particular, la Comisión Ejecutiva podría desarrollar una estrategia de comunicación que identifique una serie de campañas de sensibilización y el calendario adecuado para cada una. Para cada una de las campañas, la estrategia tendrá que identificar los resultados esperados (por ejemplo, actitudes o comportamientos por cambiar, habilidades por desarrollar), las audiencias objetivo, los mensajes clave y los canales de comunicación (por ejemplo, televisión, Internet, medios sociales, medios impresos), así como los mecanismos de evaluación (por ejemplo, encuestas de opinión, análisis en línea, participación en eventos, número de quejas presentadas, entre otros).

2.16. Instrumentar la propuesta de modificación del PNCE de incorporar consideraciones de integridad y formar a docentes para ejecutar las lecciones de integridad como parte del programa PNCE

Recomendaciones originales:

- *Incorporar lecciones de integridad en el plan nacional de estudios para alumnos de primaria y secundaria, por ejemplo, mediante la ampliación del actual programa PNCE [Secretaría de Educación Pública, SEP];*
- *Capacitar a maestros y padres de familia para impartir mejores clases de integridad, como parte del programa PNCE [Secretaría de Educación Pública, SEP].*

Los jóvenes son elementos esenciales para la formación de actitudes y comportamientos que conduzcan a la integridad de la sociedad en general. Se ha comprobado que los programas de educación cívica pueden aumentar la probabilidad de que los jóvenes rechacen la corrupción gubernamental, así como disminuir la probabilidad de que acepten o participen en actividades ilícitas (Ainley, Schulz and Friedman, 2011^[11]; Fraillon, Schulz and Ainley, 2009^[12]). Por tanto, la incorporación de la educación en integridad en los programas escolares es una herramienta clave, ya que proporciona a los jóvenes los

conocimientos y las competencias necesarios para afrontar los retos de la sociedad, incluida la corrupción.

En el informe de la Etapa 1 se recomendó modificar el Programa Nacional de Convivencia Escolar (PNCE) para incluir la educación en integridad. El PNCE promueve la convivencia social a través del cultivo de derechos y valores, fortaleciendo una cultura cívica basada en el respeto a la diversidad. El programa llega a más de 50 000 escuelas, capacita a los docentes y desarrolla materiales específicos para uso de estos, como carteles, videos cortos, libros de actividades y compañeros de enseñanza para estudiantes y padres.

En respuesta a la recomendación del informe de la Etapa 1, la SEP planteó llevar a cabo las siguientes acciones específicas:

- Adaptación o modificación de 12 sesiones de "IV Reglas: acuerdos de convivencia" de los materiales impresos para los niveles preescolar y primaria del PNCE, con el fin de incluir lecciones sobre integridad y ética
- Reorientación pedagógica y conceptual de las actividades y ejercicios de estas 12 secciones seleccionadas para incluir lecciones sobre integridad y ética
- Reorientación pedagógica y conceptual del "Tema 2: Las reglas de convivencia: diálogo y resolución" y talleres relacionados con la integridad y la ética
- Reorientación pedagógica y conceptual del "Tema 2: Establecimiento de reglas y límites en la familia del Manual de trabajo" y talleres para padres y tutores
- El equipo de PNCE solicitará el asesoramiento necesario de especialistas en educación en integridad y combate a la corrupción.

Si bien esta propuesta es prometedora, no fue posible evaluar su impacto y su diseño para este informe, ya que no se han desarrollado las modificaciones específicas. Por consiguiente, es recomendable que el Comité Coordinador nacional apoye a la SEP en la propuesta de modificar el PNCE con asesoramiento específico. Por otra parte, la SEP podría seguir ampliando el programa a más escuelas y garantizar una financiación suficiente.

2.17. Poner en marcha incentivos para que el sector privado implemente el Programa de Integridad Empresarial y continuar con los cursos de capacitación para los testigos sociales que participan en procesos de contratación pública

Recomendaciones originales:

- Implementar acuerdos de cooperación con los actores del sector privado, así como las declaraciones de integridad con el fin de disminuir los riesgos de corrupción en el marco de la contratación pública [Unidad de Política de Contrataciones Públicas, Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal];

- Desarrollar oportunidades para la participación directa de los actores externos pertinentes, incluyendo a la sociedad civil, en los procesos de contratación pública y reforzando la eficacia de su programa de testigos sociales [Dirección General de Operaciones Regionales y Control Social].

El sector privado es un aliado clave del sistema integridad en el sector público y puede ser un motor de cambio que permita avanzar en las reformas de integridad corporativa y la remodelación del panorama mundial de integridad (UNODC, 2013^[13]). Mediante una orden ejecutiva por parte del presidente, emitida en 2015, la SFP ha fomentado la colaboración con el sector privado e incrementado las acciones dirigidas a apoyar las prácticas de integridad en las empresas, abarcando desde regímenes de incentivos hasta el ordenamiento de programas de integridad empresarial.

La SFP informó que se alcanzaron varios acuerdos de colaboración específicos desde la publicación del informe de la Etapa 1. Además, la SFP encabezó el establecimiento de un Grupo de Trabajo Plural en Compras Públicas, que incluye la participación del Consejo Coordinador Empresarial, la Cámara de la Industria de la Construcción en México y varios representantes del sector privado y las organizaciones de la sociedad civil, para mejorar el Sistema CompraNet.

Reconociendo el papel positivo que desempeña el sector privado, el artículo 21 de la LGRA establece que se pueden hacer acuerdos de colaboración para implementar programas de integridad empresarial. El artículo 25 de la LGRA también describe los elementos clave de un programa de este tipo: un manual claro y completo de organización y procedimientos; un código de conducta; un control adecuado y efectivo; sistemas de monitoreo y auditoría; sistemas adecuados de información, y procesos de formación y desarrollo de capacidades con respecto a las medidas de integridad; políticas de recursos humanos dirigidas a evitar la incorporación de personas que puedan representar un riesgo para la integridad de la organización y mecanismos que aseguren la transparencia en todo momento.

Con el propósito de promover el diseño de políticas de integridad en el sector privado, la SFP, en colaboración con representantes de dicho sector, desarrolló una guía detallada para que las empresas puedan instrumentar el Modelo de Programa de Integridad Empresarial. La guía es un buen ejemplo de cómo traducir las disposiciones legales en una orientación concreta y práctica para el sector privado, al proporcionar ejemplos concretos de qué implica cada elemento del Programa de Integridad Empresarial e incluyendo las buenas prácticas del sector privado.

Estas medidas podrían potenciarse mediante la aplicación de incentivos para que el sector privado adopte un programa de integridad empresarial y establezca un proceso de verificación eficaz. A partir de un conjunto de criterios predefinidos, un proceso de verificación revisaría el grado en el cual los programas de integridad empresarial cumplen con los estándares requeridos. Estos procesos pueden analizar la idoneidad del programa, es decir, hasta qué punto está diseñado para cumplir con los resultados deseados, o la eficacia operativa del programa durante un período especificado (Transparency International, 2012^[14]). Los beneficios de un proceso de verificación incluyen el fortalecimiento del programa al identificar áreas de mejora, cubrir los requerimientos de precalificación futuros y la mejora de la reputación de la empresa como una entidad comprometida con altos estándares de integridad (Transparency International, 2012^[14]). Sería aconsejable que el gobierno mexicano no realice verificación alguna. Sin embargo, la SFP podría establecer directrices sobre los componentes de una verificación eficaz. La buena práctica internacional muestra que la orientación de políticas puede dirigir a las empresas a obtener verificación por parte de terceros externos. Por ejemplo, en el programa de Orientación de Procedimientos Adecuados del Reino Unido, el Ministerio de Justicia sugiere que las organizaciones consideran la obtención de verificación o aseguramiento externos de su sistema antisoborno (UK Ministry of Justice, 2010^[15]). Del

mismo modo, el Régimen de Integridad del Gobierno de Canadá establece que, para que se les reconsidere como elegibles para participar en licitaciones después de ser inhabilitadas, las empresas están obligadas a proporcionar la certificación de un tercero independiente de que han incorporado medidas de integridad en su interior (Government of Canada, 2017^[16]).

En relación con la interacción entre el sector público y el privado, en el informe de la Etapa 1 se recomendó también desarrollar oportunidades para la participación directa de partes interesadas externas pertinentes, incluida la sociedad civil, en los procesos de contratación pública y el fortalecimiento de la eficiencia de sus programas de testigos sociales. Dado el riesgo potencial de que los testigos sociales sean sobornados o tengan un conflicto de intereses, en el informe de la Etapa 1 se recomendó implementar cursos especiales para que dichos testigos se identifiquen con los riesgos para la integridad. Asimismo, se recomendó diseñar estrategias de mitigación a lo largo del proceso y fijar criterios claros para los testigos sociales. La SFP informó sobre las siguientes acciones emprendidas para fortalecer, en particular, el programa de testigos sociales:

- Se desarrollaron los lineamientos aplicables al nombramiento de testigos sociales en los procedimientos de contratación pública llevados a cabo por dependencias y entidades requeridos para aplicar la Ley de Contratación, Arrendamiento y Servicios del Sector Público, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y la Ley de Asociaciones Público-Privadas.
- Se elaboraron criterios específicos para llevar a cabo la evaluación relativa a la actualización del programa del testigo social en los procedimientos de contratación pública.
- En 2017 se realizó una encuesta para detectar intereses o necesidades de actualización o formación de los testigos sociales.

Con base en la encuesta, la Unidad de Normatividad de Contrataciones Públicas de la SFP preparó un Programa Anual de Formación basado en las necesidades expresadas por los testigos sociales. Como resultado, en octubre de 2018 se celebró un primer curso sobre investigación de mercado y los criterios para evaluar la propuesta de conformidad con la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, así como la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. En noviembre de 2018 se llevó a cabo un segundo curso sobre CompraNet y un taller sobre la función de los testigos sociales en los procedimientos de contratación pública. Sin embargo, puesto que estas acciones positivas se efectuaron para cumplir con las recomendaciones planteadas en el informe de la Etapa 1, es fundamental no perder el impulso y continuar con estas actividades.

Capítulo 3. Fortalecer las líneas de defensa contra la corrupción en el sector público

3.1. El establecimiento de comités de gestión de riesgos podría elevar la trascendencia de los marcos y prácticas de gestión de riesgos

Recomendación original:

- Pruebas piloto de comités de gestión de riesgos para mejorar la relevancia y calidad de mapas y planes de riesgo de los organismos [Unidad para el Control y Evaluación de la Gestión Pública y Unidad de Auditoría Gubernamental de la SFP].

La recomendación de la OCDE (OCDE, 2017^[17]) hace hincapié en el cometido de un sólido marco de control interno y gestión de riesgos de salvaguardar la integridad de las organizaciones públicas. En particular, se destaca la importancia de garantizar un enfoque estratégico de gestión de riesgos que incluya evaluar los riesgos para la integridad pública, afrontar deficiencias de control (como incorporar señales de alerta en los procesos críticos), así como de construir un mecanismo eficiente de garantía de vigilancia y aseguramiento de la calidad para el sistema de gestión de riesgos.

En el informe de la Etapa 1 se confirmó que el Manual del Sistema de Control Interno de la SFP (Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Control Interno, MAAG-CI) establece la metodología de administración de riesgos y las actividades relacionadas con el objetivo de identificar, evaluar y mitigar los riesgos de corrupción. Al mismo tiempo, se destacó la función clave del Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI) en la gestión eficaz del riesgo de corrupción, ya que es responsable de la gestión de riesgos de la entidad, lo que incluye formular recomendaciones para su fortalecimiento.

Para resaltar la importancia de esta función, en el mencionado Informe de la Etapa 1 se recomendó poner en marcha, como prueba piloto, comités especializados de gestión de riesgos, ajenos al COCODI, en grandes organizaciones públicas. De manera alternativa, en el documento se sugirió que podría establecerse un comité centrado exclusivamente en el control del fraude y la corrupción, en tanto que el COCODI se enfocaría en asuntos relacionados con la gestión de riesgos institucionales y la gobernanza. Dado que México no ha informado de avances logrados en torno a esta recomendación, podría realizar la prueba piloto en el futuro cercano. Como se destacó en el informe de la Etapa 1, México podría considerar la práctica de crear comités de gestión de riesgos que en otros países de la OCDE cumplen con las siguientes funciones:

- Asegurar que la dependencia mantenga prácticas eficaces de gestión de riesgos en todas sus actividades

- Supervisar el desarrollo de un marco de gestión de riesgos sistemático y coordinado
- Supervisar el entorno de riesgo externo; evaluar el impacto de cualquier cambio en el perfil de riesgo de la dependencia

3.2. La SFP podría realizar una prueba piloto de un comité de auditoría y riesgo independiente a nivel secretarial para aumentar la independencia y la eficacia de la función de auditoría interna

Recomendación original:

- Pruebas piloto de servicios compartidos de auditoría o comités independientes de auditoría, como una medida para fortalecer la independencia de la función de auditoría interna en el sector público [Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública y Unidad de Auditoría Gubernamental].

En el informe de la Etapa 1 se destacó la importancia de contar con una función de auditoría interna independiente que garantice la eficacia y la eficiencia de los mecanismos de control interno y gestión de riesgos dentro de las instituciones públicas. En este contexto, una conclusión clave del informe es que los Órganos Internos de Control (OIC) son responsables de la función de auditoría interna en las entidades, y tienen capacidad limitada para desempeñarla de manera efectiva, ya que su presupuesto es determinado y depende en gran medida de la secretaría u organización en la que operan.

Por ello, se recomendó que la SFP considerara pilotear servicios de auditoría compartidos y/o comités de auditoría autónomos como un medio para fortalecer la independencia de la función de auditoría interna. Si bien México informó que la SFP publicó pautas para la elaboración de los planes de trabajo anuales de los OIC (Lineamientos generales para la formulación de los programas anuales de trabajo de los órganos internos de control y de las unidades de responsabilidades en las empresas productivas del Estado 2018), el documento no aborda el tema de someter a prueba piloto los servicios compartidos ni los comités de auditoría autónomos.

Tomando en cuenta la recomendación original, México podría, por ende, tomar medidas para pilotear un comité autónomo de auditoría y riesgo a nivel secretarial integrado por una mayoría de miembros externos y responsable de un grupo de dos a tres secretarías o entidades. Este ejercicio piloto podría ser coordinado por la SFP, con el apoyo de un equipo compuesto por miembros de los OIC con amplia experiencia en el ámbito de la auditoría. Al hacerlo, México podría también considerar la orientación proporcionada por el Instituto de Auditores Internos (Institute of Internal Auditors, 2014^[18]) y la manera en que Canadá establece comités o juntas de auditoría en las organizaciones públicas (Recuadro 3.1).

Recuadro 3.1. El Comité de Auditoría Departamental canadiense

El Comité de Auditoría Departamental canadiense (CAD) es un recurso estratégico para el director adjunto. Brinda asesoría y recomendaciones objetivas al director adjunto sobre la suficiencia, la calidad y los resultados de aseguramiento en torno a la adecuación y el funcionamiento de los marcos y procesos (incluidos sistemas de rendición de cuentas y auditoría) de gestión de riesgos, control y gobernanza del departamento. Los directores adjuntos pueden utilizar esta información para mejorar la rendición de cuentas, la transparencia y el desempeño general de sus departamentos. Dentro de la administración pública federal canadiense, los Comités de Auditoría Departamental independientes con miembros externos se han convertido en asesores esenciales sobre el diseño y evaluación de riesgos y controles internos.

- Los comités de auditoría deben incluir una mayoría de miembros externos contratados fuera de la administración pública federal, es decir, empleados no gubernamentales, contratistas y candidatos a puestos ministeriales
- Ser nombrados por un periodo no superior a cuatro años, con posibilidad de una renovación
- Tener, como mínimo, tres miembros con un quórum de mayoría simple
- Desde 2007, más de 350 integrantes nombrados en 42 Comités de Auditoría Departamentales (DAC).

Fuente: (OCDE, 2017^[19]).

Al mismo tiempo, como se destaca en el informe, es crucial que México elabore también otros elementos para garantizar una función de auditoría interna eficaz, independiente y eficiente. Por un lado, esto podría lograrse en particular mediante el nombramiento de miembros independientes de los equipos de auditoría, el régimen de remuneración, así como la aclaración de las relaciones institucionales y jerárquicas. Por otro lado, las entrevistas realizadas durante la misión de investigación revelaron que la función de los OIC, que comprende tanto la función de auditoría interna como la investigación de infracciones disciplinarias, es motivo de tensión. De hecho, aunque el Reglamento Interior de la SFP distingue los objetivos y las actividades de las dos funciones, desde el exterior, al OIC se le percibe y conoce (y se le teme) sobre todo por su función de investigación, lo cual atenta contra la función de auditoría interna de brindar seguridad y contribuir a mejorar la gestión de la institución. Centrarse en las investigaciones disciplinarias también implica que el personal de los OIC se componga principalmente de abogados, en tanto que la función de auditoría interna requiere personal multidisciplinario.

3.3. La SFP podría promover una estrategia que procure iniciativas continuas de desarrollo de capacidades y profesionalización

Recomendaciones originales:

- Ampliar esfuerzos de desarrollo de capacidades en gestión de riesgos, para gerentes de línea, Oficialías Mayores y miembros de COCODI, con especial atención a los riesgos de integridad [Grupo de Trabajo en Control Interno del Sistema Nacional de Fiscalización, Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública y Unidad de Auditoría Gubernamental de la SFP];
- Ampliar la capacitación más especializada en gestión de riesgos para aquellas funciones que representen un riesgo particularmente alto, incluyendo contratación pública, auditoría, gestión financiera, etc. [Grupo de Trabajo en Control Interno del Sistema Nacional de Fiscalización; Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública, Unidad de Auditoría Gubernamental y Unidad de Política de Contrataciones Públicas de la SFP];
- Ampliar los esfuerzos de concientización y de desarrollo de capacidades, dirigidos a mandos medios y superiores, para promover una mayor aplicación de los controles internos y aumentar el conocimiento acerca del valor de tales controles para los objetivos estratégicos y de negocios de sus propios organismos [Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública y Unidad de Auditoría Gubernamental de la SFP];
- Profesionalizar la función de auditoría interna con certificación estandarizada y programas de capacitación [Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública y Unidad de Auditoría Gubernamental de la SFP, y Unidad de Política de Recursos Humanos de la Administración Pública Federal].

Como se destacó en el informe de la Etapa 1, México podría fortalecer sus nuevas reformas de políticas y mecanismos institucionales con un programa eficaz de concienciación y desarrollo de capacidades de gestión de riesgos y control interno focalizado en funciones específicas (por ejemplo, directores administrativos, miembros del COCODI dedicados a la gestión de riesgos, jefes operativos) o en quienes se desempeñan en funciones de riesgo (por ejemplo, contratación pública, auditoría, gestión financiera). En relación con la función de auditoría interna en particular, en el informe de la Etapa 1 se recomendó aumentar el profesionalismo de su personal y su independencia mediante programas estandarizados de certificación y formación.

México informó que se han llevado a cabo iniciativas relevantes en este contexto:

- Formación de 1 536 funcionarios públicos de los OIC y diferentes niveles o funciones en temas relacionados con la identificación y la sensibilización sobre riesgos de corrupción
- Talleres, a través de la Academia Mexicana de Auditoría de Desempeño, sobre auditoría de desempeño para jefes de OIC, áreas de auditoría interna y personal de auditoría gubernamental
- Se organizaron 21 cursos presenciales para 1 606 funcionarios públicos sobre el sistema CompraNet en el área de contratación pública en 2017 (y 12 cursos para 951 funcionarios públicos del 1 de enero al 31 de julio de 2018)

- Programa de capacitación sobre prácticas de contratación pública para mejorar la gestión pública (“Importancia de la promoción de las buenas prácticas en las contrataciones públicas para la mejora de la gestión pública”)
- 30 cursos de capacitación a 4 199 funcionarios públicos en varias áreas de contratación pública
- Capacitación de 233 funcionarios públicos del Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México (GACM)
- Metodología para llevar a cabo la evaluación de la Gestión Gubernamental, que utiliza como base cuatro elementos que mejoran la eficacia y la eficiencia de la gestión: control interno, ética e integridad pública, desarrollo administrativo, auditoría de tareas del gobierno
- Reuniones de expertos para definir la competencia y la capacidad profesional de "Auditoría pública", así como elaboración de una guía metodológica para identificar, definir, describir y desarrollar la evaluación de la competencia y la capacidad profesional.

Si bien estas actividades aportan evidencia de los esfuerzos sostenidos para desarrollar capacidades y fortalecer los procesos internos de control y gestión de riesgos, la SFP podría asegurar que no queden como actividades aisladas, sino que formen parte de una estrategia más amplia. Dicha estrategia, que podría ser diseñada en conjunto por los órganos pertinentes del SNA y del SNF en estrecha colaboración con los OIC, podría contemplar la formación continua a lo largo de la carrera en la administración pública (por ejemplo, como parte de un programa de inducción u orientación, y como parte del código de conducta y la formación para la toma de decisiones ética), así como actividades específicas sistematizadas ad-hoc de formación para las funciones de alto riesgo y para diferentes grupos de personal, como los responsables de las auditorías o funciones financieras o de investigación. Un enfoque estratégico de esta naturaleza es particularmente pertinente dada la alta rotación del personal en la administración pública, que también afecta al personal de los OIC. Por consiguiente, se considera idóneo mantener un equipo de auditoría interna durante el largo plazo, evitando la alta rotación de personal, puesto esto permitirá desarrollar sus conocimientos y capacidades. Además, dado que aún hay amplio margen para profesionalizar a los practicantes de auditoría interna, México podría considerar la implementación de una política nacional de certificación para profesionales de control y auditoría internos que se vincule con las actividades de formación y desarrollo de capacidades. En este sentido, en el informe de la Etapa 1 se ilustraron elementos clave del programa de selección y desarrollo de auditores internos (IARD) de Canadá y el programa de formación de auditores internos del sector público (TIAPS), que representan dos enfoques para mejorar las capacidades y las competencias de los auditores internos en las instituciones públicas.

3.4. La SFP podría desarrollar un plan de acción para promover el uso de herramientas de análisis de datos para una gestión de riesgos eficaz

Recomendación original:

- Pruebas piloto de técnicas de análisis de datos para mejor identificar y gestionar los riesgos a la integridad del sector público [Grupo de Trabajo en Control Interno del Sistema Nacional de Fiscalización; Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública, y Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés de la SFP].

El análisis de datos, que constituye un proceso analítico mediante el cual se obtiene información de fuentes electrónicas de datos operativos, financieros y de otro tipo, internas o externas a la entidad, puede ser una herramienta particularmente útil en la administración pública federal, ya que la gestión de riesgos a menudo opera como un ejercicio independiente.

En el informe de la Etapa 1 se mencionó que México se ha posicionado como un líder regional en el uso de datos abiertos y tecnologías como herramientas clave en el combate a la corrupción. Esto lo demuestra la actividad reportada en relación con esta recomendación, es decir, el informe final sobre los resultados del proyecto en relación con la conceptualización y el diseño de un sistema de prevención de conflictos de intereses (Informe Final de Hallazgos de Proyectos sobre Conceptualización y Diseño de un Sistema de Prevención de Conflictos de Interés). Este informe, que forma parte de la iniciativa federal Datalab y analiza las opciones para el desarrollo de un sistema de información orientado a prevenir, detectar y eventualmente investigar conflictos de intereses, contiene un ejercicio que demuestra el potencial de los análisis de datos al comparar la información sobre los perfiles profesionales y las redes de funcionarios públicos con información sobre contratación pública.

El ejercicio reportado por México confirma la posibilidad de usar los datos para detectar riesgos para la integridad pública, como los conflictos de intereses, y evidencias de los avances en cumplir con la recomendación. Sin embargo, no pone de manifiesto el uso de herramientas de análisis de datos de manera más amplia en el sistema de control interno, especialmente en relación con la función de gestión de riesgos, con lo que se pasa por alto la posible aplicación del análisis de datos para identificar, analizar y vigilar los riesgos de fraude y corrupción pertinentes para los fondos gubernamentales (Recuadro 3.2).

Recuadro 3.2. Controles de fraude como parte integral de los sistemas de automatización: la herramienta ARACHNE de minería de datos

Las medidas basadas en la tecnología de la información que automatizan los controles internos son particularmente eficaces para mejorar la detección de fraudes. Los filtros basados en reglas ayudan a identificar transacciones y conductas potencialmente fraudulentas, el análisis de datos apoya la detección de anomalías y patrones anormales, los modelos predictivos identifican posibles riesgos de fraude, y el análisis de redes sociales ayuda a detectar los casos mediante la evaluación sistemática de los vínculos entre las personas y las transacciones. Por ejemplo, diversas organizaciones de las Naciones Unidas tienen formas básicas de controles automatizados integrados en sus sistemas de planificación de recursos empresariales (ERP) (ONU, Joined Inspection Unit, 2016).

La Comisión Europea comenzó a desarrollar ARACHNE en 2009, como una herramienta de alerta de fraude basada en las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), la cual entró en funcionamiento en 2013. ARACHNE tiene como objetivo proporcionar a las autoridades de los estados miembros de la Unión Europea que participan en la gestión de fondos de la UE un instrumento operativo para identificar: 1) los proyectos con el perfil de riesgo de fraude más alto y 2) los posibles riesgos de fraude ligados a todos los proyectos.

ARACHNE se diseñó para mantener los datos clave sobre los proyectos financiados con fondos de la UE, como las empresas y la información relacionada con el proyecto, por lo que es posible identificar y analizar en mayor detalle los vínculos entre los diferentes actores económicos que participan en este tipo de proyectos.

- La herramienta basada en la web está vinculada con otras bases de datos públicas externas y utiliza los datos que ofrecen.
- Se proporciona a los usuarios de la herramienta indicadores de posibles riesgos de fraude en relación con las entidades económicas específicas que participan en este tipo de proyectos.

Beneficios clave del uso de ARACHNE:

- Promueve el uso de un enfoque basado en riesgos para la conciliación de la información financiera de proyectos (atención especial a proyectos de alto riesgo)
- Complementa las evaluaciones de riesgos con respecto a alertas de fraude e irregularidades, e identifica (a través de la vigilancia continua) posibles actividades irregulares sobre la base de criterios de riesgo predefinidos
- Refuerza las disposiciones generales de defensa contra posibles fraudes y errores.

Las fuentes de datos ARACHNE incluyen:

- ORBIS tiene información sobre:
 - Empresas: +/- 100 millones de empresas de todo el mundo: datos financieros de la empresa (volumen de negocios, accionistas, entre otros), personas relacionadas (directores, personas de contacto, entre otros), indicadores como credibilidad y quiebra
 - Personas: +/- 100 millones de personas: nombre, apellido, edad, número de afinidades, número de empresas

- WorldCompliance recoge, agrupa y centraliza:
 - Listas de personas expuestas políticamente
 - Listas de sanciones (listado de la Unión Europea sobre terrorismo, los más buscados de Interpol, listado CBI de la Oficina Central de Investigación, entre otros)
 - Listas de aplicación (traficantes de narcóticos y de personas, lavadores de dinero, estafadores y otros delincuentes)
 - Listado “negro” de prensa (empresa o persona que se ha relacionado con actividades ilícitas por medios de comunicación)

Los siguientes son algunos ejemplos de posibles indicadores de riesgo de fraude y banderas rojas de ARACHNE:

- Financieros: desempeño financiero general de los beneficiarios, contratistas o proveedores y subcontratistas, con base en datos de informes financieros
- De relación: existencia de relaciones entre los beneficiarios y contratistas o proveedores o subcontratistas y su personal respectivo
- Reputación: participación en actividades (como quiebras) que podría provocar daños a la reputación
- Sanciones: identificación de beneficiarios, contratistas o proveedores, subcontratistas o su personal respectivo, incluidos en la lista negra por aparecer en cualquier tipo de lista de sanciones
- Cambio: cualquier tipo de cambios en la estructura de la empresa
- Contratación pública: tiempo de espera entre la publicación de la convocatoria de licitación y la firma del contrato
- Gestión de contratos: costo (total) de cláusulas adicionales del proyecto o costo del proyecto
- Elegibilidad: costo del proyecto fuera del periodo de elegibilidad, antes de la fecha de inicio y después de la fecha de inicio
- Rendimiento: número de personas capacitadas y número de personas por capacitar
- Concentración: beneficiarios que participan en varios proyectos
- Otras comprobaciones: asistencia financiera de la Comisión Europea y costo total del proyecto

Fuente: (OCDE, 2017^[20]).

Como se menciona en el informe de la Etapa 1, la SFP podría, por tanto, considerar el desarrollo de un plan de acción concreto para promover el uso de herramientas de análisis de datos para la gestión eficaz del riesgo. Dado que la interoperabilidad de los sistemas de información existentes y la formación de los profesionales de gestión de riesgos se consideran prioridades clave para integrar el análisis de datos en las políticas de

evaluación y mitigación de riesgos, este plan de acción podría revisarse en el marco del Grupo de Trabajo encargado de diseñar la Plataforma Digital Nacional.

3.5. Podría ampliarse la revisión y supervisión de los mapas y planes de riesgos y reunir la información correspondiente en un observatorio en línea

Recomendación original:

- Evaluar planes y mapas de riesgo de los organismos y compartir buenas prácticas en todo el sector público, para incentivar una mayor apropiación y planes de riesgo de calidad [Grupo de Trabajo en Control Interno del Sistema Nacional de Fiscalización; Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública, y Unidad de Auditoría Gubernamental de la SFP].

Una de las principales deficiencias del sistema de control interno de México es la falta de aplicación del manual del Programa de Trabajo de Administración de Riesgos (PTAR) y de herramientas como el mapa y la matriz de riesgos, que en sí mismos demuestran la evolución y las estrategias avanzadas de gestión de riesgos. A la luz de este resultado, en el informe de la Etapa 1 se recomendó a la SFP considerar la creación de un observatorio en línea de los ejercicios PTAR de las entidades, junto con las matrices y mapas de riesgo correspondientes, para permitir a las entidades compartir buenas prácticas, aprender de los organismos más avanzados y motivar a los funcionarios para mejorar sus respectivas actividades y herramientas de gestión de riesgos.

El avance reportado por México incluye la revisión aleatoria de mapas de riesgo y el PTAR de 15 entidades, así como seis visitas *in situ* para identificar los aspectos metodológicos que podrían representar buenas prácticas factibles de utilizarse a mayor escala en el resto del sector público. A pesar de que esta actividad representa un paso adelante en la dirección correcta, aún no está claro cómo este ejercicio ha contribuido a apoyar la implementación y cómo se compartió y se comunicó la información correspondiente entre las entidades del sector público. Como se recomienda en el Informe de la Etapa 1, México, por tanto, podría ampliar e institucionalizar la actividad reportada e incluir la información correspondiente en un observatorio en línea. Esto permitiría a la SFP supervisar, evaluar e incluso revisar de cerca, de ser necesario, la calidad y el efecto de las herramientas existentes, para asegurar que este ejercicio añada valor y contribuya a la mejora de la prestación del servicio a los ciudadanos, así como al logro de la misión y los objetivos de la entidad.

3.6. La SFP podría reforzar la credibilidad y la precisión de las autoevaluaciones en materia de gestión de riesgos y control interno

Recomendación original:

- Revisar la metodología de autoevaluación para que las organizaciones evalúen sus sistemas de control interno y de gestión de riesgos, y establecer valoraciones de “segundo nivel” sobre dichas evaluaciones [Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública y Unidad de Auditoría Gubernamental de la SFP].

En el informe de la Etapa 1 se identificaron serios retos relacionados con la credibilidad y la validez de los reportes de autoevaluaciones llevadas a cabo por las entidades públicas de México, como se menciona en los Estudios de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) números 1 172 (Estudio General de la Situación que Guarda el Sistema de Control Interno Institucional en el Sector Público Federal) y 1 212 (Modelo de Evaluación de Control Interno en la Administración Pública Municipal). En el informe se concluyó que la aplicación de la metodología, así como la documentación de las respuestas proporcionadas, varían de una entidad a otra y es necesario incorporarlas con mayor amplitud y supervisarlas rigurosamente.

Respecto de esta recomendación, México informó que compartía la Metodología para la Evaluación de la Gestión Gubernamental con 12 unidades administrativas de la administración pública, con el fin de contar con su análisis y comentarios. Aunque este ejercicio puede proporcionar aportaciones e insumos útiles, la SFP podría considerar emprender acciones concretas para fortalecer la credibilidad y la precisión del ejercicio de autoevaluación a través de las medidas propuestas en el informe de la Etapa 1. Estas medidas incluyen: establecer requisitos más estrictos de documentación en relación con la calificación otorgada por las entidades, instaurar controles secundarios de muestreo de la unidad competente de la SFP, asegurar el intercambio de información y verificación cruzada con las evaluaciones realizadas por la ASF, y crear un registro de practicantes certificados en técnicas de autoevaluación de control interno. Además, México podría tomar medidas para instituir análisis “de segundo nivel” de las autoevaluaciones al ordenar que el Grupo de Trabajo sobre Control Interno (GTCI) del Sistema Nacional de Fiscalización publique los resultados de los ejercicios de autoevaluación y se base en los procedimientos vigentes (por ejemplo, las revisiones de la ASF y la SFP) para diseñar un modelo eficaz y comúnmente aceptado para analizar los resultados de la autoevaluación de la entidad federal.

3.7. La SFP podría definir con las entidades y las secretarías pertinentes cómo vincular las políticas de control interno y de gestión de riesgos con temas de presupuesto y recursos humanos

Recomendación original:

- Incorporar las políticas de control interno en las organizaciones a través de vínculos más sólidos con la asignación de presupuesto y las políticas de recursos humanos (tales como las correspondientes a reclutamiento y evaluación de desempeño) [Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública y Unidad de Auditoría Gubernamental de la SFP].

En el informe de la Etapa 1 se identificaron dos deficiencias del sistema de control interno en México: por una parte, es conveniente reforzar la apropiación por parte de los servidores públicos de su función en los procesos de control interno y gestión de riesgos, y, por el otro, es necesario cerrar la brecha entre la aplicación nominal y la real. Como consecuencia de ello, en el informe de la Etapa 1 se sugiere establecer incentivos para integrar el control interno y la gestión de riesgos en las operaciones diarias mediante la vinculación de los avances logrados en estos temas y la asignación del presupuesto, los límites de gastos y los niveles máximos de personal y de nómina.

México no reportó avances en torno a esta recomendación debido a que la regulación de control interno no está vinculada con problemas de presupuesto o de recursos humanos. Por consiguiente, la SFP podría considerar más a fondo el establecimiento de estos vínculos al coordinar a los responsables de las políticas de control interno y gestión de riesgos con las entidades correspondientes de la SFP (especialmente su Unidad de Política de Recursos Humanos de la Administración Pública Federal) u otras secretarías. Por otra parte, podría explorar otras opciones para fijar incentivos para que las organizaciones avancen en la mejora de los procesos de control interno y gestión de riesgos.

Capítulo 4. Hacer cumplir el marco de integridad para efectos de disuasión y de mayor confianza en el gobierno

La Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), que entró en vigor en julio de 2017, establece dos procedimientos sancionadores diferentes, dependiendo de la gravedad de la presunta falta: grave y no grave. En el caso de los delitos menos graves, los órganos de control interno de las secretarías individuales, dependencias u organismos del sector público competentes, así como la alta dirección, son responsables de investigar los delitos, tramitar los procedimientos disciplinarios e imponer las sanciones correspondientes. Pero en el caso de los delitos graves, bajo el nuevo régimen, los Tribunales de Justicia Administrativa son los responsables de dictar sanciones. Una vez que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) confirma la clasificación de la falta administrativa como grave, la admite y fundamenta el procedimiento disciplinario a partir de la etapa de prueba. Además, el TFJA tiene la autoridad para solicitar la evidencia adicional que estime conveniente con miras a emitir la decisión final de sanción (artículos 90, 111 y 130 de la LGRA). La Auditoría Superior de la Federación y, a nivel local, las contralorías estatales y municipales, también pueden ahora investigar presuntos delitos y dirigirlos a los tribunales si se consideran graves. Una segunda nueva característica definitoria de la LGRA es que no solo se aplica a los funcionarios públicos, sino también a cualquier empresa o particular que realice contrataciones con el sector público (artículo 1).

4.1. El Grupo de Trabajo del Comité Coordinador del SNA que atiende las dificultades en la aplicación de la LGRA podría aclarar y mejorar las responsabilidades, los procedimientos y la coordinación entre las entidades que participan en los procedimientos disciplinarios

Recomendaciones originales:

- *Esclarecer los procedimientos de coordinación para el seguimiento de casos, particularmente para faltas graves, entre la SFP, las unidades de responsabilidades de las secretarías competentes, los tribunales administrativos y el fiscal especializado anticorrupción para evitar duplicación y fragmentación [Comité Coordinador del SNA];*
- *Establecer acuerdos interinstitucionales u otros mecanismos para garantizar el intercambio eficaz de información entre entidades gubernamentales, a efecto de llevar a cabo investigaciones administrativas disciplinarias [Comité Coordinador del SNA y Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la SFP];*
- *Esclarecer el papel de las unidades de asuntos internos en investigaciones disciplinarias y asegurar que las unidades de responsabilidades tengan un rol de liderazgo en las investigaciones [Comité Coordinador del SNA y la SFP].*

El nuevo régimen de responsabilidad administrativa ha traído varios cambios en la competencia de las entidades, al introducir nuevos actores y criterios para llevar a cabo procedimientos disciplinarios. Como se destacó en el informe de la Etapa 1, con el fin de evitar riesgos de posibles brechas e inconsistencias (es decir, que no haya seguimiento de los casos bajo ningún régimen y/o que las acciones adoptadas en un régimen no se reflejen o reconozcan en otro), es fundamental que México tome medidas para aclarar y comunicar la regulación, y que se establezcan mecanismos de coordinación eficaces entre todos los actores e instituciones pertinentes. Además, en el Estudio de Integridad se hizo hincapié en la necesidad de que los organismos de investigación tengan acceso directo a los datos relevantes y aclaren la función de la unidad de asuntos internos de la SFP (Dirección General de Integración e Información), que tiene el derecho legal de realizar solicitudes a instituciones financieras o fiscales.

En febrero de 2018, la SFP diseñó un nuevo sistema de gestión de casos, el Sistema Integral de Responsabilidades Administrativas (SIRA), que permite controlar y hacer un seguimiento de la información sobre los procedimientos administrativos contra servidores públicos, y ahora también contra individuos, y la lista de sanciones impuestas por faltas administrativas o actos de corrupción. Este sistema remplazará al Sistema de Procedimientos Administrativos de Responsabilidades (SPAR) y al Sistema de Registro de Servidores Públicos Sancionados (RSPS). Asimismo, estará interconectado con el Sistema Integral de Quejas y Denuncias Ciudadanas y tendrá comunicación con el Registro Nacional de Población y el Registro Único de Servidores Públicos. La información también formará parte de la Plataforma Digital Nacional, con el fin de integrarla a un portal específico que podrá ser consultado por los organismos establecidos por ley.

Al mismo tiempo, durante su segunda sesión celebrada en julio de 2017, el Comité Coordinador del SNA decidió desarrollar un mecanismo para seguir los casos de corrupción pertinentes tomando en cuenta la matriz de casos de soborno en el extranjero de la OCDE, que es una recopilación de casos de soborno en el extranjero preparada por la Secretaría de la OCDE con base en fuentes públicas, y es utilizada por el Grupo de Trabajo sobre Cohecho de la OCDE para rastrear el avance de las investigaciones de los casos. En septiembre de 2018, el Comité Coordinador también aprobó un protocolo para disuadir, detectar, investigar, procesar y sancionar el soborno transnacional (“Acuerdo mediante el cual el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción aprueba la difusión y publica el Protocolo para disuadir, detectar, prevenir y sancionar el soborno transnacional”). Este protocolo tiene como objetivo proporcionar herramientas técnicas y legales para disuadir, detectar, investigar y sancionar delitos de soborno en el extranjero, así como establecer mecanismos de coordinación entre las autoridades federales para cooperar en las investigaciones realizadas por otros Miembros de la Convención Anticohecho de la OCDE. Además, servirá como guía para los funcionarios de orden público en la detección de tendencias y en la ejecución de acciones adecuadas para combatir el soborno transnacional.

Si bien el SIRA podría mejorar el intercambio de información y la coordinación entre los actores pertinentes en todas las entidades e instituciones que forman parte del nuevo procedimiento disciplinario, la coordinación sigue siendo un desafío clave que contribuye a la pérdida de muchos casos a lo largo de los distintos pasos del proceso, así como a altos niveles de impunidad. De acuerdo con un estudio realizado por la sociedad civil en México, la SFP solo sanciona 13.4% de las quejas o reportes recibidos, mientras que el Tribunal Administrativo Federal anula un promedio de 41.8% de esas sanciones, lo que reduce la tasa de conductas sancionadas a alrededor de 8% (Luis Darío Ángeles

González, 2018^[21]). El alto nivel de impunidad determinado por la deficiencia en la coordinación y los mecanismos para rastrear los casos también se confirma por el hecho de que, según la solicitud de información a través del acceso a la información, la Procuraduría General de la República (PGR) informa que tiene 486 reportes pendientes presentados por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de México, 12 de los cuales han sido enviados a un juez (2.4%), pero ninguno de ellos ha generado una sanción. Al mismo tiempo, los datos proporcionados por la PGR contradicen los de la ASF, que informa que presentó 930 casos a la PGR por su posible relevancia penal (Animal Político, 2018^[22]).

Las entrevistas realizadas durante la misión de investigación confirmaron que la coordinación es una deficiencia clave en los procedimientos disciplinarios y que varios elementos favorecen la falta de un mecanismo eficaz de gestión de casos. Estos incluyen el alto nivel de discrecionalidad en el manejo de casos, la falta de claridad acerca del ámbito de acción de cada área/institución, así como de la calidad y el contenido de los expedientes que sustentan un caso, cuyos formatos no están homologados. Además, aún no se nombra al Fiscal Especial Anticorrupción, por lo que establecer la coordinación y el enjuiciamiento efectivo de los casos que tienen pertinencia disciplinaria y penal es particularmente difícil.

Si bien el desarrollo del SIRA es positivo y se ha incluido en el manual de procedimientos de la Dirección General de Responsabilidad de la SFP, se requieren otras acciones que apunten a la creación de las condiciones legales y operativas para el intercambio de información y la coordinación entre las entidades involucradas en el nuevo procedimiento disciplinario. Como se señaló en el Estudio, la aclaración de los marcos jurídico y procesal, especialmente en el caso de delitos administrativos graves, debe ser una prioridad clave para el Comité Coordinador del SNA, donde están representados todos los actores relevantes (la SFP, el Tribunal Administrativo, el Fiscal Especial Anticorrupción, la Auditoría Superior de la Federación o ASF). En particular, el análisis de las cuestiones relacionadas con el intercambio de información y la coordinación podría ser una de las áreas de interés del Grupo de Trabajo del Comité Coordinador del SNA creado durante la tercera sesión del Comité Coordinador en octubre de 2017 bajo el liderazgo del Consejo de la Judicatura Federal y el Tribunal Administrativo para abordar los retos en la aplicación de la LGRA, que entró en vigor en julio de 2017. Al analizar las propuestas para superar los retos y riesgos de las brechas e inconsistencias en su aplicación, el Grupo de Trabajo podría destacar la función de aclarar y comunicar la legislación y los procedimientos, así como proponer reformas que garanticen la notificación inmediata entre los OIC de la SFP, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, la ASF, el Tribunal Administrativo y los controladores estatales cuando se inicia una investigación administrativa o penal, así como cuando se impone una sanción. También se podría aclarar la función que desempeñan en las investigaciones las unidades de asuntos internos —lo que aún no se menciona en ninguna ley o reglamento—, y considerar instaurar infracciones administrativas automáticas tras una condena penal, como se hace en algunos países, entre ellos Alemania.

4.2. El Tribunal de Justicia Administrativa podría ampliar sus esfuerzos de comunicación y capacitación en su política de integridad con el apoyo de la SFP

Recomendación original:

- Esclarecer los requisitos de declaración patrimonial y de intereses para Jueces y otro personal del Tribunal, y garantizar una mayor transparencia del Código de Conducta del Tribunal, las políticas de manejo de conflictos de interés y el funcionamiento del Consejo de la Judicatura [Comité Coordinador del SNA, Unidad Especializada de Ética y de Prevención de Conflictos de Intereses y Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la SFP].

La nueva LGRA no solo se aplica a los funcionarios públicos que trabajan en el Poder Ejecutivo, sino también a los pertenecientes al Poder Judicial. Esto implica también que los magistrados y el personal que trabaja en los tribunales administrativos están sujetos a los requisitos de presentar su declaración patrimonial y de intereses siguiendo el régimen estipulado en los artículos 26 y ss. de la LGRA. Si bien este es un logro positivo para construir una cultura de integridad en una institución clave del nuevo sistema de responsabilidad administrativa y, por tanto, contribuye a la legitimidad, imparcialidad y objetividad del proceso en su conjunto, en el informe se recomendó que la política de resolución de conflictos de intereses se comunique con claridad, se haga cumplir de manera eficaz y esté respaldada por las actividades de capacitación necesarias.

La información sobre el avance en la política de declaración patrimonial y de intereses en el Tribunal de Justicia Administrativa incluye la aprobación de los nuevos formularios de declaración patrimonial y conflictos de intereses que también se aplicarán a quienes trabajan en el Poder Judicial por el Comité Coordinador del SNA en septiembre de 2018 (véase la sección 2.6) y un acuerdo firmado entre la SFP y el Poder Judicial para intercambiar información, conocimientos y criterios sobre asuntos anticorrupción con el fin de cumplir con las obligaciones contempladas por el SNA. Por otra parte, la SFP ha aportado opiniones sobre la existencia de conflictos de intereses entre los magistrados y el personal de los tribunales. Finalmente, la página web del Tribunal de Justicia Administrativa incluye una sección sobre los funcionarios sancionados que permite la búsqueda por nombre, cargo, departamento, año y sanción impuesta.

Las anteriores son iniciativas importantes; sin embargo, hay poca evidencia sobre los esfuerzos de comunicación y capacitación acerca de la política de integridad del tribunal administrativo. Como consecuencia, el Tribunal de Justicia Administrativa podría buscar el apoyo de la SFP en el contexto del Comité Coordinador del SNA y analizar una iniciativa conjunta específica. Por otro lado, los tribunales también podrían trabajar para lograr una mayor transparencia de su marco y sus políticas de ética, a fin de garantizar la confianza en el nuevo régimen y mantener la legitimidad de las decisiones sancionadoras.

4.3. El SNA podría diseñar un sistema integral para medir y evaluar el desempeño del sistema disciplinario

Recomendación original:

- Monitorear y evaluar el funcionamiento del régimen administrativo disciplinario para garantizar la aplicación efectiva de la nueva legislación y para asegurar la integridad del nuevo régimen [Comité Coordinador del SNA, Unidad Especializada de Ética y de Prevención de Conflictos de Intereses de la SFP y Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial].

El régimen disciplinario administrativo de México actualmente no se somete a un proceso formal de monitoreo y evaluación que pondere la eficacia y la puntualidad del sistema al identificar y valorar brechas, inconsistencias, cuellos de botella o problemas recurrentes. Esto sería clave para afrontar la debilidad estructural del sistema disciplinario en México, donde la SFP sanciona solo 13.4% de los informes recibidos, donde se estima que las sanciones económicas recuperadas ascienden a 0.5% del total impuesto (Luis Darío Ángeles González, 2018_[21]), y donde la PGR está evaluando actualmente 486 informes pendientes presentados por la ASF sin haberse probado que alguno de esos casos haya sido realmente sancionado (Animal Político, 2018_[22]).

México reportó un paso adelante que incluye la revisión del mecanismo de evaluación de desempeño de los OIC luego de la entrada en vigor del SNA. Este mecanismo ahora incluye el Indicador de Atención de Responsabilidades Administrativas, cuyo objetivo es evaluar el desempeño de los miembros de los OIC que trabajan en la determinación de responsabilidades (áreas de responsabilidades), en el cuidado de los procedimientos de responsabilidades administrativas y en el número de sanciones que se vuelven definitivas. En particular, los siguientes elementos forman parte de ese indicador:

- Tiempo para llevar a cabo procedimientos disciplinarios
- Resolución de casos
- Las sanciones se vuelven definitivas

Aunque es pronto para evaluar el nuevo marco de gestión de desempeño, que se está probando en estos momentos, ciertamente estará vinculado con la información proporcionada en el nuevo sistema de seguimiento de casos SIRA y atiende las deficiencias del sistema de desempeño anterior identificado por la SFP tras un exhaustivo ejercicio de revisión. Estas incluyen la baja importancia estratégica de los indicadores, la falta de reflexión sobre los resultados y la participación de los OIC o de la SFP en el seguimiento, la falta de vínculos con los propósitos anticorrupción y el uso no estratégico de la evaluación por parte de la SFP (SFP, 2017_[23]).

Sin embargo, el nuevo marco de gestión del desempeño solo se refiere a la parte del sistema disciplinario que es competencia de los OIC, y no considera el sistema disciplinario completo previsto en la LGRA, que consta de muchas otras instituciones y tipologías de procedimientos. Por tanto, se podría analizar un sistema integral para medir y evaluar el desempeño del sistema disciplinario en el marco del Comité Coordinador del SNA, donde están representadas todas las instituciones relevantes y donde es posible aprovechar las sinergias con la futura Plataforma Digital Nacional. Entre los elementos de los procedimientos disciplinarios de monitoreo y evaluación, el Comité Coordinador del

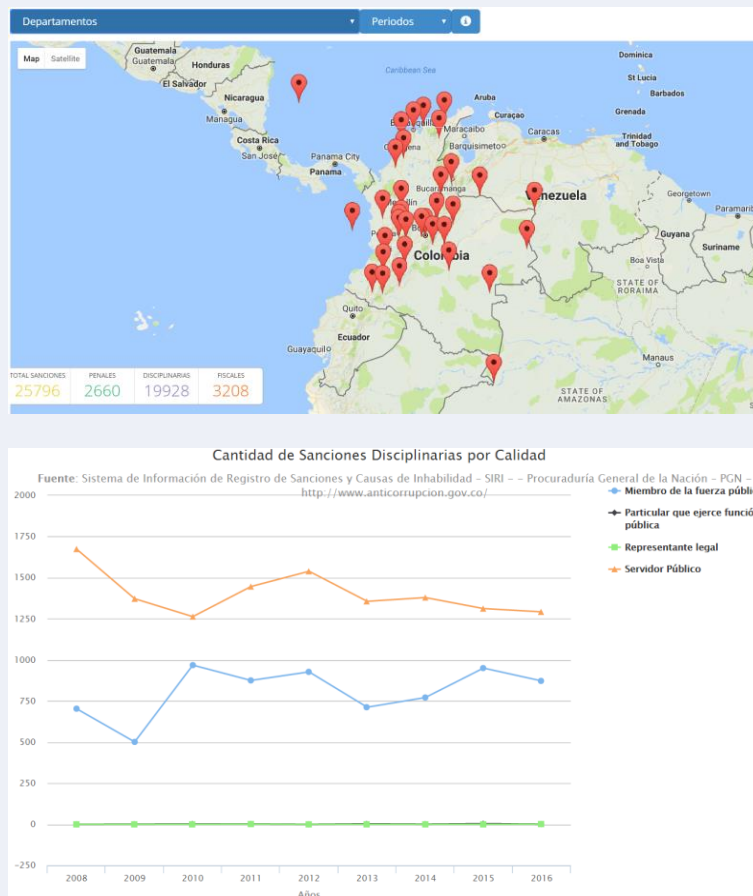
SNA podría considerar aquellos ya identificados en el documento preparado por la SFP con una guía y formatos para estandarizar la preparación de casos disciplinarios (Guía y Formatos para Homologar la Integración de Expedientes del Proceso de Investigación, Substanciación y Resolución de Responsabilidades Administrativas), pero también aprovechar los ya recopilados mediante el nuevo sistema de gestión de casos (SIRA). Este trabajo podría después sentar las bases para ejercicios similares a nivel estatal, donde el monitoreo y la evaluación de los sistemas disciplinarios también se están quedando atrás.

La definición de un sistema integral para medir y evaluar el desempeño del sistema disciplinario promovería la rendición de cuentas del marco de integridad y demostraría un compromiso con los valores de integridad en la medida en que permitiría comunicar mejor al público la aplicación del marco de integridad pública. En este sentido, el Comité Coordinador del SNA —con base en la experiencia y las propuestas de los OIC— también podría diseñar mecanismos para procesar y publicar información de desempeño oportuna y precisa sobre el funcionamiento del régimen disciplinario administrativo, ya que actualmente la información acerca del sistema disciplinario puede descargarse del Registro de Servidores Públicos Sancionados administrado por la SFP y el Portal de Transparencia en formato Excel, pero no permite visualizar y agrupar los datos de manera fácil para el usuario. Además, podría dudarse de la confiabilidad de los datos, ya que, por ejemplo, los datos sobre los funcionarios sancionados en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa difieren entre el portal de la SFP y la base de datos específica incluida en la página web del Tribunal. En este contexto, México podría considerar el ejemplo del Observatorio de Transparencia y Anticorrupción de Colombia, un organismo perteneciente a la Secretaría de Transparencia que elabora indicadores de sanciones relacionadas con la corrupción (Indicadores de Sanciones), así como de la Contraloría General de la Unión (*Controladoria-Geral da União*, CGU) de Brasil, que recaba y publica datos sobre sanciones disciplinarias en formato PDF y Excel (Recuadro 4.1).

Recuadro 4.1. Recolección, publicación y elaboración de datos sobre sanciones disciplinarias en Colombia y Brasil

En Colombia, el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción publica en su página web estadísticas actualizadas sobre sanciones penales, disciplinarias y fiscales relacionadas con la corrupción. Con respecto a las sanciones disciplinarias, los datos se toman del Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad (SIRI) que lleva un registro de las decisiones ejecutadas y notificadas al Inspector General (Procuraduría General de la Nación) por las autoridades competentes, en particular: sanciones disciplinarias, sanciones penales e inhabilitaciones.

A su vez, el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción elabora esta información no solo al proveer un mapa y detalles de las sanciones, sino también al analizar los datos y proporcionar gráficas que desglosan los datos según varios criterios, como entidad, incumplimiento, departamento, sanción y tipología de oficial.

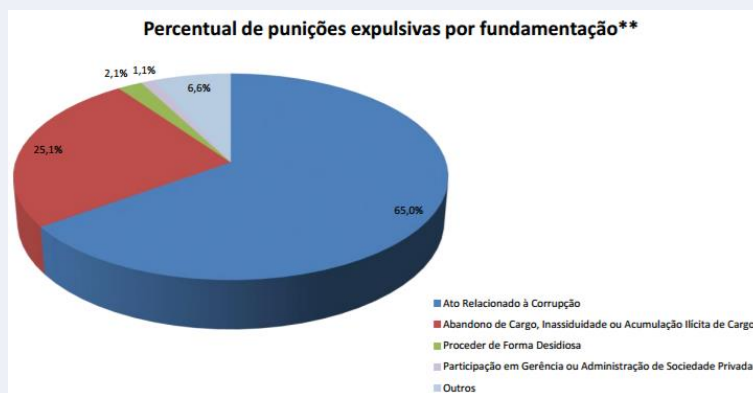


En Brasil, la página web de la CGU contiene una sección en la que se reportan y se actualizan mensualmente datos sobre sanciones disciplinarias graves (*punições expulsivas*) a los funcionarios públicos del Poder Ejecutivo Federal. La información se muestra siguiendo diferentes criterios (por ejemplo, año, mes, entidad, el estado y el comportamiento subyacente) y se incorpora en cuadros y gráficas que muestran las tendencias y comparaciones como en los ejemplos siguientes:

1. Punições expulsivas por ano

Punições	2003 a 2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
DEMISSÃO	3.009	421	431	420	446	444	424	5.995
CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA	220	45	51	58	54	65	56	549
DESTITUIÇÃO	306	39	49	69	41	40	26	670
TOTAL	3.535	505	531	547	541	549	506	6.714

Año de 2017 atualizado até DEZEMBRO



Fuente: página web del Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, <http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/Indicadores-de-Sanciones.aspx> y <http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/nota-sanciones-disciplinarias.aspx>; página web de SIRI, <https://www.procuraduria.gov.co/portal/Siri.page;h>; página web de la CGU sobre el informe de sanciones disciplinarias, <http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/relatorios-de-punicoes-expulsivas>.

Más aún, considerando que ningún indicador individual puede ser útil de forma aislada, el indicador de responsabilidad administrativa de los OIC podría enriquecerse aún más si se toma en cuenta un conjunto de ellos. En este sentido, en el Estudio se ilustraron varios indicadores clave de desempeño (KPI, por sus siglas en inglés) relativos a eficacia, eficiencia, calidad e imparcialidad, que podría ser útil considerar a fin de monitorear y abordar algunas de las deficiencias del sistema en México. Esto incluye medir el grado en el que se investigan debidamente los informes iniciales de posibles delitos, dónde se originaron los informes iniciales de irregularidades y el porcentaje de fondos recuperados según la decisión de sanción original.

4.4. El Comité Coordinador del SNA, en estrecha colaboración con el Servicio de Administración Tributaria (SAT), podría identificar riesgos y causas que generan una baja tasa de recuperación de sanciones económicas

Recomendación original:

- Estudiar la posibilidad de nuevos mecanismos para la aplicación de multas y sanciones económicas, como descuentos automáticos a sueldos y pensiones [Comité Coordinador del SNA, Unidad Especializada de Ética y de Prevención de Conflictos de Intereses de la SFP].

Recuperar las multas económicas de los sancionados no solo contribuye a restablecer la pérdida económica de la administración pública, sino también a promover la confianza en el sistema, dar un ejemplo y disuadir de incurrir en futuras conductas ilícitas. En México, el sistema disciplinario, y las sanciones económicas en particular, no cumplen ninguno de estos propósitos. Los datos ilustrados en el Estudio mostraron que el porcentaje de sanciones recuperadas siempre ha permanecido por debajo de 1.5%, y en una investigación más reciente se estimó que las sanciones económicas recuperadas representan 0.5% del impuesto total (Luis Darío Ángeles González, 2018_[21]).

Siguiendo la Recomendación del Estudio, la SFP realizó un ejercicio útil para evaluar si México podría instaurar nuevos mecanismos para aplicar multas y sanciones económicas como se hace en otros países. Sin embargo, el análisis del marco jurídico llevó a la conclusión de que las garantías legales al salario impiden considerar esta posibilidad. En el lado positivo, este proceso de consulta también involucró a un actor clave para la recuperación de las sanciones: el Servicio de Administración Tributaria (SAT) e identificó algunas de las causas que provocan una tasa tan baja de recuperación, lo que en esencia sirvió para identificar brechas de información y problemas de coordinación entre instituciones pertinentes.

Con el fin de aumentar la aplicación eficaz de las decisiones de sanción y restaurar la confianza en la capacidad del gobierno de crear una rendición de cuentas eficaz del marco de integridad, la SFP podría continuar la evaluación iniciada con el SAT y promover un diálogo y una coordinación más estrechos dentro del Comité Coordinador del SNA, con el fin de identificar las causas que provocan una baja tasa de recuperación de sanciones económicas, así como sus riesgos asociados. Además, el Comité Coordinador del SNA podría proponer un plan de acción para hacer frente a esos puntos débiles, así como para elaborar propuestas para mejorar la coordinación y superar los impedimentos legales para los mecanismos de ejecución alternativos, como las deducciones automáticas de salarios y pensiones. Como ya se mencionó, esta evaluación se beneficiaría enormemente de la información adicional sobre el funcionamiento del sistema y, en particular, de los datos sobre la aplicación de sanciones no económicas.

4.5. El Comité Coordinador del SNA debería ampliar el trabajo de desarrollo de capacidades para aumentar la profesionalización y la capacitación del personal involucrado en el régimen disciplinario en todas las instituciones

Recomendaciones originales:

- Ampliar los esfuerzos de desarrollo de capacidades para las Unidades de Responsabilidades y otro personal de investigación, incluyendo, pero no limitado a, la auditoría forense [Unidad Especializada de Ética y de Prevención de Conflictos de Intereses de la SFP y Unidad de Gestión de Recursos Humanos y profesionalización de la Administración Pública];

- Ampliar la concientización y el desarrollo de capacidades para mandos medios y superiores acerca del nuevo régimen disciplinario y el rol que desempeñan en su implementación efectiva [Unidad Especializada de Ética y de Prevención de Conflictos de Intereses de la SFP y Unidad de Gestión de Recursos Humanos y Profesionalización de la Administración Pública];

- Ampliar los esfuerzos para desarrollar capacidades y garantizar recursos suficientes para los tribunales (a nivel nacional y local) dados los mandatos cada vez mayores [Unidad Especializada de Ética y de Prevención de Conflictos de Intereses de la SFP y Unidad de Gestión de Recursos Humanos y Profesionalización de la Administración Pública].

La introducción del nuevo régimen disciplinario plantea una serie de cambios y la necesidad de desarrollar una nueva capacidad de enfrentar las competencias y capacidades nuevas o diferentes requeridas por cada institución que participe en el nuevo sistema disciplinario. Un reto adicional es el hecho de que varios regímenes coexistirán durante el periodo de transición al nuevo sistema, dependiendo de la fecha en que ocurrió la presunta falta, como también se identificó en el documento elaborado por la SFP sobre los diversos regímenes vigentes (Diagnóstico sobre las problemáticas en aplicación de la LGRA). Para enfrentar estos retos, en el Estudio de Integridad se hizo hincapié en que el régimen disciplinario deberá contar con una amplia gama de competencias profesionales aportadas por expertos en recursos humanos, personal de control interno y de auditoría, investigadores, expertos en la materia (para casos particularmente complejos), expertos financieros, especialistas en TI, gerentes o coordinadores y personal de apoyo.

Después de la entrada en vigor del nuevo sistema en 2016, la SFP comenzó una serie de programas de capacitación en los que participaron 6 184 funcionarios públicos (2016 — mayo de 2018) que llevaban a cabo casos disciplinarios en los OIC de la administración pública federal sobre los siguientes temas:

- Obligaciones y responsabilidades en el marco del SNA (introducción + temas generales)
- Declaraciones patrimoniales y de interés
- Obligaciones y responsabilidades en el marco del SNA (temas generales)
- Avances en la implementación de la LGRA (noviembre de 2018)

La SFP también elaboró y presentó a los jefes de los OIC un documento con una guía y formatos para estandarizar la preparación de los casos disciplinarios (Guía y Formatos

para Homologar la Integración del Proceso de Investigación, Substanciación y Resolución de Responsabilidades Administrativas). Además, trabaja en la revisión de diversos documentos relacionados con el desarrollo de capacidades, como la Guía General de Auditoría Pública y una Guía Metodológica para la Identificación, Definición, Descripción y Evaluación de Competencias/Capacidades Profesionales).

Si bien la SFP ha emprendido un número considerable de actividades para desarrollar capacidades en los OIC impartiendo cursos de capacitación y proporcionando materiales, el tema de la profesionalización ha sido identificado por la propia SFP como uno de los retos clave en la implementación del nuevo régimen disciplinario (SFP, 2018^[24]). Asimismo, el personal entrevistado durante la misión de investigación confirmó los retos identificados en el Estudio y los identificó como factores impulsores clave de la impunidad en el sistema disciplinario, incluidas la insuficiente experiencia y profesionalización del personal de los OIC, la alta tasa de rotación, el espacio para decisiones discrecionales, los salarios no competitivos, la falta de capacitación y la falta de personal. Estos factores interconectados continúan amenazando la eficacia y la objetividad del personal de control interno, ya que impiden su profesionalización y se les considera la causa de la alta tasa de sanciones ante el Tribunal Administrativo, que en efecto revoca un promedio de 41.8% de las sanciones impuestas por la SFP (Luis Darío Ángeles González, 2018^[21]). También se necesitan otras acciones de desarrollo de capacidad para los tribunales administrativos, que han adquirido nuevas responsabilidades y —en algunos estados— tienen que crearse, ya que esas instituciones no han informado sobre acciones o programas. Una vez más, es esencial proporcionar capacitación y profesionalización al personal del tribunal para garantizar la legitimidad del sistema y prevenir la impunidad.

El Comité Coordinador del SNA debe ampliar el trabajo de creación de capacidad realizado hasta ahora por la SFP en términos de cursos y materiales, y diseñar una estrategia de desarrollo de capacidades integral y sostenible dentro del grupo de trabajo sobre la LGRA, con el fin de profesionalizar y formar al personal involucrado en el régimen disciplinario. Es necesario establecer la coordinación con el grupo de trabajo de desarrollo de capacidades del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), que está elaborando un programa conjunto de capacitación para aumentar la calidad profesional del personal de auditoría y mejorar los resultados de auditoría y control (artículo 43 de la Ley del SNA). Esto no solo mejoraría la eficacia del sistema, sino que también garantizaría la aplicación congruente del nuevo marco y la aclaración entre competencias y funciones (auditoría, investigación, decisión sobre la responsabilidad), que surgieron como un reto fundamental durante la misión de investigación. Al mismo tiempo, el Comité Coordinador del SNA debe desarrollar herramientas y canales que guíen y apoyen a los diferentes actores en el manejo de los casos, así como ofrecer orientación y apoyo en casos complejos o dudosos. El Comité Coordinador del SNA podría considerar las prácticas pertinentes ilustradas en el informe de la Etapa 1 provenientes de países miembros y no miembros de la OCDE, donde se ha diseñado una estrategia de formación de gran alcance y donde se brinda apoyo mediante guías, manuales o direcciones de correo electrónico dedicadas.

4.6. Mejorar la eficacia y puntualidad del sistema de revisión y las medidas correctivas en decisiones de contratación pública y garantizar la claridad en la actualización de la lista de proveedores sancionados

Recomendaciones originales:

- *Mejorar la eficacia y puntualidad del sistema de revisión y las medidas correctivas en decisiones de contratación pública [Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública de la SFP, Unidad de Auditoría del Gobierno y Unidad de Adquisiciones, Obras y Servicios Públicos y recursos federales];*

- *Depurar y actualizar periódicamente la lista de proveedores sancionados [Dirección General de Controversia de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas de la SFP].*

Los mecanismos de revisión y corrección a lo largo del ciclo de contratación pública aseguran la rendición de cuentas del proceso al proporcionar medios para supervisar las actividades de los funcionarios de contratación pública, para garantizar el cumplimiento de las leyes y regulaciones de contratación pública y para corregir sus acciones indebidas. A pesar de que el sistema de revisión y corrección mexicano se considera independiente e integral, en el informe de la Etapa 1 se demostró que no siempre es oportuno, ya que el plazo legal para revisar las decisiones de contratación pública es, en la práctica, de 90 días y esto puede desalentar a los proveedores de presentar una queja.

Dado que México no informó sobre ninguna acción para mejorar la eficacia y la puntualidad del sistema de revisión y corrección de las decisiones de contratación pública, la SFP podría considerar la recomendación presentada en el informe de llevar a cabo una evaluación de todos los pasos que deben tomarse para adoptar una decisión, identificar los pasos que requieren atención especial y tomar medidas correctivas para velar por que se respeten los límites de tiempo. Más aún, los cambios legislativos a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) deberán garantizar que todas las partes interesadas pertinentes tengan la posibilidad de denunciar posibles casos de corrupción y que los costos necesarios para que un proveedor solicite la suspensión (una garantía financiera equivalente de entre 10% y 30% del presupuesto aprobado para el procedimiento de contratación) no creen desincentivos.

Con respecto a las sanciones, en el informe de la Etapa 1 se recomendó simplificar y actualizar con regularidad el Directorio de Proveedores y Contratistas Sancionados, disponible en línea (https://directoriosancionados.funcionpublica.gob.mx/SanFicTec/jsp/Ficha_Tecnica/Sancionado_sN.htm), que incluye a las personas y entidades sancionadas (multadas) por la SFP o por los OIC en el marco de los procesos de contratación pública a nivel federal o estatal cuando involucraban recursos federales (según el artículo 59 de la LAASSP), así como las personas y entidades que han sido excluidas (inhabilitadas) de la contratación pública de forma permanente o temporal (según el artículo 60 de la LAASSP). Como sucede con la lista de funcionarios sancionados, la publicación de proveedores sancionados contribuye a aumentar la transparencia y la rendición de cuentas del sistema, y a restablecer la confianza y la legitimidad en la contratación pública. Asimismo, la información contenida en la lista podría contribuir a monitorear y evaluar el sistema de contratación pública, pero también el desempeño del sistema disciplinario.

De acuerdo con la información reportada, la SFP distribuyó una nota (circular) el 14 de diciembre de 2017 solicitando que se actualice el directorio de forma inmediata y permanente y que se informe a todas las entidades de la administración pública una vez que se haya excluido a un proveedor. Aunque el directorio no permite la búsqueda por año, en la página web se afirma que la información se actualiza diariamente y que, a partir del 18 de julio de 2018, el número de proveedores sancionados y excluidos aumentó a 1 766, cuando el 26 de octubre de 2016 era de 1 236. Sin embargo, una búsqueda aleatoria en el directorio mostró que los proveedores y contratistas no se eliminan de la lista una vez que finaliza el periodo de exclusión. Para comunicar claramente la forma en que funciona la lista y contribuir a incrementar la confianza en los mecanismos de cumplimiento, la SFP podría aclarar en la página de inicio de la lista que un proveedor o contratista sancionado solo se eliminara de esta una vez que haya pagado la multa correspondiente. Si bien las entidades sancionadas son las responsables de cumplir con la ley y pagar la multa, el porcentaje de sanciones recuperadas por el SAT es extremadamente baja, y esto se debe a los retos en el intercambio de información y la coordinación entre las instituciones involucradas en la recuperación (véase la sección 4.4). Por tanto, el Comité Coordinador del SNA podría promover un debate con el SAT con el fin de identificar los riesgos y las causas que generan una baja tasa de recuperación de sanciones económicas, ya que esto da paso a la impunidad, pero también afecta la utilidad y la función de la lista de proveedores y contratistas sancionados.

Además de estas acciones, la SFP desarrolló una estrategia coordinada para los Órganos Internos de Control (OIC) con el objetivo de promover y verificar el uso apropiado de CompraNet (Estrategia coordinada entre la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control y la Unidad de Política de Contrataciones Públicas para que los Órganos Internos de Control promuevan y verifiquen el uso adecuado de CompraNet, en adelante “la Estrategia”). La Estrategia estipula la supervisión para verificar que los profesionales de contratación pública estén conscientes de sus obligaciones con respecto al uso que dan a CompraNet para cargar y publicar documentos y para verificar que la información esté realmente allí. El Cuadro 4.1, a continuación, ilustra las líneas de acción, actividades y plazos de la Estrategia.

Cuadro 4.1. Estrategia coordinada para promover y verificar el uso apropiado de CompraNet

Líneas de acción	Actividades	Plazo
I. Marco jurídico	Consolidar un conjunto de documentos con las regulaciones vigentes y aplicables para el uso del sistema CompraNet.	De acuerdo con las modificaciones a la normativa aplicable
	Hacer que este conjunto de regulaciones actuales relacionadas con CompraNet esté disponible para los OIC a través del serOVC (el Sistema de Evaluación de los Órganos de Vigilancia y Control)	
II. Generación de insumos para la difusión de información relevante	Enviar periódicamente información relacionada con el sistema CompraNet para utilizarse como contribución para actividades de seguimiento por parte de los Comisionados y Delegados Públicos (CD) y los OIC	Trimestral
	Hacer que la información presentada por la Unidad de Política de Contrataciones Públicas (UPCP) esté disponible para la atención de los CD y los OIC	
III. Actualización de cuentas de usuario con perfil de "supervisor"	La UPCP y la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control (CGOVC) deben actualizar y, cuando sea necesario, ajustar la lista de cuentas de usuario con el perfil de supervisores de los OIC	De acuerdo con las modificaciones a los usuarios
IV. Sesiones y charlas informativas	Desarrollar charlas informativas con los sectores de los Órganos de Vigilancia y Control sobre temas relacionados con el monitoreo y el control que se deben ejercer para verificar que los usuarios estén utilizando el sistema correctamente	Trimestral
	Convocar a sesiones a distancia para la presentación de aspectos relacionados con el sistema CompraNet o asesoría más detallada	De acuerdo con las necesidades
	Atención a consultas y orientación por correo electrónico y por teléfono con los supervisores asignados a los OIC que realizan las tareas de verificación en el sistema CompraNet	De acuerdo con las necesidades
V. Participación en comités institucionales	La CGOVC rotará las instrucciones para que los CD realicen las siguientes acciones: 1. Promover el uso adecuado de CompraNet en las sesiones de los comités en los que participen con las instituciones 2. Dar opiniones o hacer recomendaciones en estos comités, con base en los insumos e indicadores de información proporcionados por la UPCP (Línea de acción II) 3.. Coordinar e instruir a los OIC de su sector para promover y verificar el uso correcto de CompraNet, desarrollar un enfoque de vigilancia y control para verificar que los usuarios estén utilizando el sistema correctamente	De acuerdo con los plazos de los comités en los que participen
VI. Coordinación de los OIC para promover el uso de CompraNet	El CGOVC coordinará por sí mismo, o a través de los CD, las instrucciones impartidas a los OIC para promover y verificar que las instituciones a las que están asignados hagan un uso apropiado de CompraNet	De acuerdo con las necesidades
VII. Mesas de trabajo con los OIC	Realizar mesas de trabajo con el propósito de identificar las necesidades de los OIC, y así diseñar nuevas herramientas para llevar a cabo una correcta verificación	De acuerdo con las necesidades
VIII. Fortalecimiento de los Programas de Trabajo (PAT) anuales	Hacer propuestas para incorporar en el proyecto las directrices preliminares para la preparación del PAT 2019	Anual, de acuerdo con la integración de las pautas para la preparación del PAT
	Analizar propuestas y, si es necesario, agregarlas a las pautas para la preparación del PAT 2019	

Fuente: Secretaría de la Función Pública.

Capítulo 5. Propuestas de acción

Con base en los resultados y el análisis de los adelantos logrados en la puesta en marcha del plan de acción definido en el informe de la Etapa 1, se desarrolló un nuevo conjunto de acciones y prioridades. La siguiente lista de propuestas de acción proporciona una hoja de ruta para que el Gobierno de México avance en sus esfuerzos de construir un sistema público de integridad por medio de una mejor coordinación y de la transversalización de una cultura de integridad en toda la administración y la sociedad en 2019.

5.1. Fortalecer los mecanismos institucionales para la coherencia y la cooperación eficaz

- Los organismos del SNA deberán continuar favoreciendo un proceso de consulta abierto e incluyente con ciudadanos, instituciones, niveles de gobierno y otros sectores en torno a la Política Nacional Anticorrupción para consolidar y adoptar una política integral y procesable.
- El SNA deberá desarrollar un programa de aplicación coherente que vincule las acciones de combate a la corrupción tanto con los riesgos de integridad específicos de las entidades como con los objetivos de otras áreas estratégicas como el desarrollo económico, el gobierno digital y las cuestiones de género.
- Los integrantes del SNA que encabezan el proceso de consulta sobre la política nacional y los equipos de gobierno que analizan los planes estratégicos podrían establecer una cooperación estrecha y propiciar la participación conjunta en la preparación de los documentos respectivos por medio de reuniones y eventos periódicos.
- La Política Nacional Anticorrupción podría poner aún más énfasis en aspectos decisivos como el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales, la creación de una cultura organizacional abierta en entidades públicas, el aseguramiento de la rendición de cuentas mediante un control interno y una gestión de riesgos sólidos y la función de las partes interesadas, como el sector privado, la sociedad civil y los sindicatos en la promoción de una cultura de integridad pública en toda la sociedad.
- El Comité Coordinador del SNA podría llevar a cabo una revisión sistemática de los mapas de riesgo y los planes de gestión de riesgo de los organismos para asegurar la armonización con la Política Nacional y su Programa de Aplicación.
- Puede formalizarse la cooperación entre representantes del SNA y del sector privado para permitir considerar la perspectiva de este sector y para discutir sus iniciativas.
- La Secretaría Ejecutiva del SNA deberá continuar vigilando la asignación del presupuesto a los SLA y dar más visibilidad al Índice de Asignación Presupuestal, que mide el presupuesto per cápita asignado en relación con la cantidad asignada a nivel federal.

- La Secretaría Ejecutiva del SNA podría mejorar y complementar sus actividades de supervisión y evaluación de los SLA con un análisis cualitativo de la implementación valorando si los organismos y los mecanismos funcionan con eficacia y no sean acaparados de facto por los poderes locales.
- La Secretaría Ejecutiva del SNA debería poner en marcha un mecanismo para monitorear públicamente su propia instrumentación, semejante a la utilizada con los SLA.
- El Comité de Participación Ciudadana deberá tener la capacidad de realizar las tareas encomendadas por ley mediante el reconocimiento formal de su personalidad jurídica y la asignación de fondos regulares del presupuesto anual de egresos para sostener a su equipo y sus requerimientos operativos.
- Para garantizar su imparcialidad respecto de cualquier institución específica, el CPC también podría recabar fondos complementarios provenientes de organismos de cooperación internacionales y analizar opciones innovadoras para cubrir sus gastos o contratar servicios con base en pagos únicos.
- El SNA podría velar por que el Grupo Asesor de la Plataforma Digital Nacional cuente con las competencias y los recursos para enfrentar todos los retos potenciales en la actual etapa clave del diseño del sistema y proporcionar recomendaciones estratégicas.
- Para garantizar que la integridad se incorpore en todos los procesos de administración pública, podría nombrarse en cada entidad unidades de integridad para remplazar al CECPI, con personal especializado, ya sea de medio tiempo o de tiempo completo, tomando en cuenta el tamaño y los riesgos de integridad específicos de la entidad, con funciones estrictamente preventivas, recursos financieros para implementar las actividades relacionadas con su mandato, y una línea directa para informar a la más alta autoridad de la entidad respectiva.

5.2. Fomentar una cultura de integridad en el sector público y, de manera más amplia, en la sociedad

- Para garantizar que la integridad se incorpore en todas las entidades, podría nombrarse en cada entidad unidades de integridad permanentes para remplazar al CECPI, con personal especializado, ya sea de medio tiempo o de tiempo completo, tomando en cuenta el tamaño y los riesgos de integridad específicos de la entidad, con funciones estrictamente preventivas, recursos financieros, y una línea directa para informar a la más alta autoridad de la entidad respectiva.
- La UEIPPCI podría reducir el Código de Ética a entre cinco y nueve valores en búsqueda de una mayor claridad y un mejor sentido de apropiación al consultar a los servidores públicos sobre los valores más relevantes.
- La UEIPPCI podría revisar el protocolo para funcionarios de contratación pública y enfocarse en proporcionar incentivos y guiar a los servidores públicos a gestionar las situaciones de conflicto de intereses y los dilemas éticos en vez de reforzar controles más estrictos que pueden afectar negativamente la motivación intrínseca de los servidores públicos.
- La UEIPPCI podría evaluar los códigos de conducta para garantizar que los servidores públicos se identifiquen con los valores de dichos códigos, para así apuntalar su utilidad como herramienta dirigida a fortalecer la conducta ética. En caso de que se requiera llevar a cabo revisiones, y ya que el grado de apropiación es bajo, estas podrían hacerse de manera participativa, involucrando a todos los servidores públicos dentro de la entidad, para asegurarse de que el código de conducta sea pertinente.

- Es conveniente declarar obligatorio un curso de inducción sobre ética pública para los servidores públicos, independientemente de su condición contractual, para desarrollar capacidades y apoyarlos en la aplicación de valores y principios en su trabajo. Esta capacitación podría incluir ejemplos prácticos de posibles conflictos de intereses y dilemas éticos. Además, podrían brindarse cursos de actualización, y la participación en estos podría calificarse positivamente en la evaluación de desempeño.
- La UEIPPCI podría considerar instaurar un curso de formación obligatorio y más amplio sobre ética pública e integridad para los servidores públicos de alto nivel, el cual podría enfocarse en su función de orientación de los empleados, y en asesorarlos en caso de que surjan dilemas éticos o conflictos de intereses.
- Los métodos inspirados por observaciones conductuales también podrían usarse para provocar ideas y debates sobre integridad, como recordatorios por correo electrónico y exámenes competitivos.
- Al incluir medidas prácticas concretas sobre la forma de declarar una situación de conflicto de y una sección que explique la diferencia entre la declaración ad hoc y la declaración patrimonial en la Guía para identificar y prevenir conductas que puedan constituir conflictos de interés de los servidores públicos, podría aclararse el proceso para declarar una situación de este tipo y diferenciar con claridad la declaración de un conflicto de intereses ad hoc y la declaración patrimonial.
- La SFP podría diseñar una campaña de sensibilización que utilice las ciencias de la conducta para comunicar la prohibición de aceptar regalos durante los periodos en los que suelen recibirse.
- La SFP podría realizar mediciones piloto basadas en observaciones conductuales para reforzar el Código de Ética y los códigos de conducta, para probar qué tipo de herramientas son eficaces para cambiar la estructura de las opciones y fomentar la toma de decisiones éticas.
- Para garantizar que los procesos de verificación de las declaraciones patrimoniales no discrepen entre instituciones, el Comité Coordinador podría establecer un conjunto de lineamientos de verificación para todos los órganos internos de control.
- La SFP podría relanzar la reforma del Servicio Profesional de Carrera con el objetivo de fortalecer el mérito en la selección y ascenso de los servidores públicos al establecer criterios claros y transparentes de ingreso, desarrollo profesional, evaluación de desempeño y despido de los servidores públicos.
- La SFP podría desarrollar acciones específicas para incorporar la integridad en todo el proceso de Recursos Humanos, como las siguientes:
 - Durante la etapa de selección, podría incluirse una declaración clara en la oferta de trabajo respecto a que la integridad es un elemento clave para el servicio público y para este puesto y desarrollar preguntas focalizadas de integridad acerca de la experiencia del candidato en el tema.
 - Como parte de los incentivos de desarrollo profesional, podrían declararse obligatorios los cursos de formación en ética e integridad públicas.
 - Durante las evaluaciones de desempeño, podría incluirse la integridad como un indicador de desempeño para la alta dirección y los servidores públicos que den un ejemplo de conducta ética podrían recibir un pequeño incentivo que destaque su actuación.

- Al dejar el servicio público, las entrevistas de salida a los funcionarios de alto nivel podrían incluir una evaluación de riesgos para cualquier situación de conflicto de intereses que pudiera derivarse de un empleo futuro y se podrían sugerir estrategias apropiadas para mitigar ese riesgo.
- Para asegurar un marco eficaz de protección de los denunciantes, se podría enmendar la Ley General de Responsabilidades Administrativas para incluir:
 - Una lista no exhaustiva de medidas de protección disponibles para los denunciantes
 - La prohibición expresa de despido sin causa justificada y otras represalias laborales, como la degradación, la suspensión o el acoso
 - Trasladar al empleador la carga de probar que las sanciones ejercidas contra un denunciante no están relacionadas con la denuncia
- Para asegurar la protección de los derechos de los denunciantes podrían fortalecerse las acciones para desarrollar capacidades en los órganos internos de control, así como para incluir la comunicación eficaz con el denunciante para garantizarle que las quejas se investigan, protegiendo su anonimato.
- La UEIPPCI, en colaboración con las unidades de integridad y de Recursos Humanos, podrían poner a prueba medidas que respalden una cultura organizacional abierta, como guiar a los altos funcionarios para brindar asesoría, medidas frecuentes de bienestar y retroalimentación de los servidores públicos sobre cómo mejorar el entorno de trabajo.
- Para asegurar la evaluación eficaz del marco de protección al denunciante, la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control podría recabar datos como el número y los tipos de denuncias recibidas, las entidades que reciben la mayor cantidad de denuncias, los resultados de estas y el número de medidas de protección otorgadas.
- El Comité Coordinador del SNA podría desarrollar un enfoque estratégico para fortalecer la integridad en la sociedad y el sector privado al ir más allá de iniciativas aisladas. Esto podría incluir una estrategia de comunicación que consista en una serie de campañas de sensibilización.
- El Comité Coordinador del SNA podría brindar asesoramiento específico a la SFP sobre la propuesta de modificar el PNCE para incorporar lecciones sobre integridad y podría capacitar a los instructores para llevar a cabo las lecciones sobre integridad por medio de asesoramiento específico.
- Al presentar incentivos para que el sector privado adopte un programa de integridad en los negocios y establezca un proceso eficaz de verificación, podría reforzarse la implementación del artículo 25 de la LGRA.

5.3. Fortalecer las líneas de defensa del sector público contra la corrupción

- La SFP podría poner en marcha, como prueba piloto, comités especializados de gestión de riesgos, ajenos al COCODI, en grandes organizaciones públicas. De manera alternativa, la SFP podría establecer un comité centrado exclusivamente en el control del fraude y la corrupción, en tanto que el COCODI se enfocaría en asuntos relacionados con la gestión de riesgos institucionales y la gobernanza.
- La SPF podría realizar una prueba piloto de un comité de auditoría y riesgo independiente a nivel secretarial, conformado por una mayoría de miembros externos y responsable de un grupo de dos a tres secretarías o dependencias.

- El SNA y el SNF, con el apoyo de la SFP y los OIC, podría diseñar una estrategia enfocada en el desarrollo de capacidades para el control interno y los procesos de gestión de riesgos que garanticen la formación continua a lo largo de la carrera, así como en actividades sistemáticas ad hoc para las funciones de alto riesgo y para diferentes grupos de personal, como los responsables de las auditorías o funciones financieras o de investigación.
- México podría considerar la implementación de una política nacional de certificación para profesionales de control y auditoría internos que se vincule con las actividades de formación y desarrollo de capacidades.
- La SFP, en colaboración cercana con el Grupo Asesor de la Plataforma Digital Nacional, podría desarrollar un plan de acción concreto para promover el uso de herramientas de análisis de datos para la gestión de riesgos eficaz.
- La SFP podría ampliar e institucionalizar la revisión de los mapas de riesgo y el PTAR, e incluir la información correspondiente en un observatorio en línea que permita vigilar, evaluar e incluso, de ser necesario, revisar la calidad y el impacto de las herramientas existentes.
- La SFP podría revisar la metodología de autoevaluación para que las organizaciones evalúen sus sistemas de control interno y de gestión de riesgos, y establecer valoraciones “de segundo nivel” sobre dichas evaluaciones.
- La SFP podría establecer vínculos más sólidos entre las políticas de control interno con la asignación de presupuestos y las políticas de recursos humanos al favorecer la coordinación entre los encargados de las políticas de control interno y de gestión de riesgos y las entidades pertinentes de la SFP u otras secretarías.

5.4. Hacer cumplir el marco de integridad para efectos de disuasión y de mayor confianza en el gobierno

- El Grupo de Trabajo del Comité Coordinador del SNA que aborda los desafíos en la aplicación de la LGRA podría analizar y proponer reformas para enfrentar los retos y las deficiencias en el intercambio de información y la coordinación entre las entidades involucradas en el nuevo proceso disciplinario.
- El Grupo de Trabajo del Comité Coordinador del SNA podría esclarecer la función de la unidad de asuntos internos en las investigaciones.
- El Tribunal de Justicia Administrativa podría mejorar la transparencia de su marco y sus políticas en materia de ética, y —en el contexto del Comité Coordinador del SNA— analizar una iniciativa conjunta con la SFP para incrementar la comunicación y los esfuerzos de capacitación sobre la política de integridad del tribunal administrativo.
- El Comité Coordinador del SNA podría desarrollar un sistema integral para medir y evaluar el desempeño del sistema disciplinario al aprovechar las sinergias con la futura Plataforma Digital Nacional y la información recabada mediante el sistema de gestión de casos administrativos existentes (SIRA).
- El Comité Coordinador también podría diseñar mecanismos para procesar y publicar información de desempeño oportuna y precisa sobre el funcionamiento del régimen disciplinario de manera fácil para el usuario.
- Los mecanismos de evaluación del desempeño del área de responsabilidades de los OIC podrían enriquecerse al considerar otros indicadores, como el grado en el que se investigan debidamente

los informes iniciales de posibles delitos, dónde se originaron los informes iniciales de irregularidades y el porcentaje de fondos recuperados según la decisión de sanción original.

- El Comité Coordinador del SNA podría promover el diálogo y la coordinación entre la SFP y el SAT con el fin de identificar las causas y riesgos que provocan una baja tasa de recuperación de sanciones económicas. Esto podría generar un plan de acción para identificar deficiencias, así como elaborar propuestas para mejorar la coordinación y superar los impedimentos legales para sistemas alternativos de aplicación.
- El Comité Coordinador del SNA —en coordinación cercana con el grupo de trabajo de desarrollo de capacidades del SNF— podría ampliar el trabajo de desarrollo de capacidades hecho hasta ahora por la SFP en términos de cursos y materiales, y diseñar una estrategia completa y sostenible de desarrollo de capacidades dentro del grupo de trabajo de la LGRA para capacitar y profesionalizar al equipo involucrado en el régimen disciplinario.
- El Comité Coordinador del SNA podría desarrollar herramientas y canales que guíen y apoyen a los diferentes actores en el manejo de los casos, así como ofrecer orientación y apoyo en casos complejos o dudosos.
- La SFP podría aclarar en la página principal del Directorio de Proveedores y Contratistas Sancionados que un proveedor o contratista sancionado es borrado de este solo cuando ha pagado la multa correspondiente. Al mismo tiempo, la SFP podría mejorar el intercambio de información y la coordinación con el SAT para incrementar la tasa de recuperación de multas.

Bibliografía

- Ainley, J., W. Schulz and T. Friedman (2011), *ICCS 2009 Latin American Report: Civic knowledge and attitudes among lower-secondary students in six Latin American countries*, IEA, Amsterdam. [11]
- Animal Político (2018), *PGR tiene 486 casos por desvíos, y ningún detenido | Animal Político*, <https://www.animalpolitico.com/2018/07/pgr-denuncias-asf-impunidad/> (consultado el 17 de julio de 2018). [22]
- Berry, B. (2004), “Organizational Culture: A Framework and Strategies for Facilitating Employee Whistleblowing”, *Employee Responsibilities and Rights Journal*, <http://dx.doi.org/10.1023/B:ERRJ.0000017516.40437.b1>. [9]
- Dahlström, C., V. Lapuente and J. Teorell (2012), “The Merit of Meritocratization”, *Political Research Quarterly*, Vol. 65/3, pp. 656-668, <http://dx.doi.org/10.1177/1065912911408109>. [7]
- Dahlström, C. et al. (2015), *The QoG Expert Survey Dataset II*, University of Gothenburg: The Quality of Government Institute, <https://qog.pol.gu.se/data/datadownloads/qogexpertsurveydata> (consultado el 11 de septiembre de 2018). [8]
- Fraillon, J., W. Schulz and J. Ainley (2009), *ICCS 2009 Asian Report: Civic knowledge and attitudes among lower-secondary students in five Asian countries*, IEA, Amsterdam, http://www.iea.nl/fileadmin/user_upload/Publications/Electronic_versions/ICCS_2009_Asian_Report.pdf. [12]
- Government of Canada (2017), *Guide to the Ineligibility and Suspension Policy*, <https://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/ci-if/guide-eng.html> (consultado el 5 de julio de 2018). [16]
- Institute of Internal Auditors (2014), *Global Public Sector Insight: Independent Audit Committees in the Public Sector Organizations*, <https://global.theiia.org/standards-guidance/Public%20Documents/Independent-Audit-Committees-in-Public-Sector-Organizations.pdf> (consultado el 26 de octubre de 2018). [18]
- Luis Darío Ángeles González (2018), “Responsabilidades administrativas en el Sistema Nacional Anticorrupción”, *Impunidad Cero*, <https://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=61&t=responsabilidades-administrativas-en-el-sistema-nacional-anticorrupcion> (consultado el 13 de julio de 2018). [21]
- Martins, E. and F. Terblanche (2003), “Building organisational culture that stimulates creativity and innovation”, *European Journal of Innovation Management*, Vol. 6/1, pp. 64-74, <http://dx.doi.org/10.1108/14601060310456337>. [10]

- Miller, G. (1956), "The magical number seven, plus or minus two: some limits on our capacity for processing information.", *Psychological Review*, Vol. 63/2, pp. 81-97, <http://dx.doi.org/10.1037/h0043158>. [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>. [1]
- 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>. [6]
- OCDE (2017), *Estudio de la OCDE sobre integridad en Colombia: Invirtiendo en integridad pública para afianzar la paz y el desarrollo*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264278646-es>. [19]
- OCDE (2017), *Estudio de la OCDE sobre integridad en México: Adoptando una postura más firme contra la corrupción*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264280687-es>. [5]
- OCDE (2017), *Internal Control and Risk Management for Public Integrity in the Middle East and North Africa*, <https://www.oecd.org/gov/ethics/corruption-risks-internal-control-mena.pdf> (consultado el 26 de octubre de 2018). [20]
- OCDE (2017), *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública*, <http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>. [17]
- OCDE (2009), *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*, [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF\(2009\)1](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF(2009)1). [3]
- Red por la Rendición de Cuentas (s.f.), *Capturan estados sistema anticorrupción*, <http://rendiciondecuentas.org.mx/capturan-estados-sistema-anticorrupcion/> (consultado el 24 de octubre de 2018). [2]
- SFP (2018), *Comunicado 083 - Nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas plantea retos a las autoridades*, <https://www.gob.mx/sfp/prensa/nueva-ley-general-de-responsabilidades-administrativas-plantea-retos-a-las-autoridades-sfp> (consultado el 18 de julio de 2018). [24]
- SFP (2017), *Propuesta del Modelo de Evaluación del Desempeño (MED) para órganos internos de control de cara al Sistema Nacional Anticorrupción*, https://www.google.fr/_chrome/newtab?espv=2&ie=UTF-8 (consultado el 17 de julio de 2018). [23]
- Transparency International (2012), *Assurance Framework for Corporate Anti-Bribery Programmes*, Transparency International, Berlin, https://www.transparency.org/whatwedo/publication/assurance_framework_for_corporate_anti_bribery_programmes. [14]

-
- UK Ministry of Justice (2010), *Guidance about procedures which relevant commercial organisations can put into place to prevent persons associated with them from bribing*, [15]
<https://www.justice.gov.uk/downloads/legislation/bribery-act-2010-guidance.pdf>.
- UNODC (2013), *A Resource Guide on State Measures for Strengthening Corporate Integrity*, [13]
https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Resource_Guide_on_State_Measures_for_Strengthening_Corporate_Integrity.pdf.

Informe de Seguimiento del Estudio de la OCDE sobre Integridad en México

RESPONDIENDO A LAS EXPECTATIVAS DE LOS CIUDADANOS