



Estudio de la OCDE sobre integridad en México

ASPECTOS CLAVES

ADOPTANDO UNA
POLÍTICA FIRME CONTRA
LA CORRUPCIÓN



OCDE

MEJORES POLÍTICAS
PARA UNA VIDA MEJOR

PRÓLOGO

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

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



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

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

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

Si bien las nuevas reformas merecen reconocimiento, el cambio real dependerá del alcance y del éxito de su implementación. Sin dejar de reconocer los avances, el presente Estudio advierte de los desafíos que presenta la implementación de esas reformas a gran escala. Importantes inversiones en campañas de concientización, desarrollo de capacidades y fortalecimiento institucional deben llevarse a cabo seguidamente. Los pasos clave incluyen: proveer a los comités de ética con personal permanente y mandatos más claros, refinar el Protocolo de Actuación en materia de Contrataciones Públicas para hacerlo más viable, precisar las políticas para la gestión y resolución de conflicto de intereses, proteger los derechos de quienes reportan irregularidades y equipar a los contralores internos para la realización de investigaciones disciplinarias y gestión de riesgos.

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

La ley escrita debe ahora traducirse en un extenso cambio institucional, de conducta y de cultura. Si bien la introducción de cambios tomará tiempo y tenacidad, el nuevo Sistema no debe fallar. De cara al futuro, la OCDE sigue siendo un socio en el apoyo a la implementación y supervisará, en 2018, los avances en la ejecución de las recomendaciones.



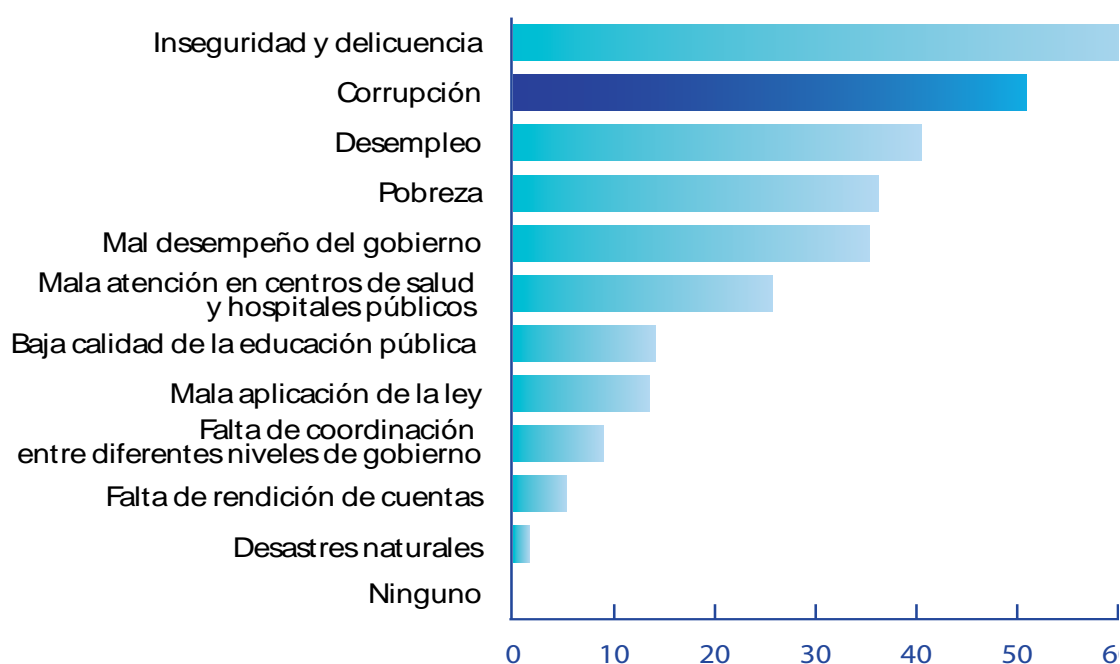
Angel Gurría
Secretario General de la OCDE

INTEGRIDAD PARA EL CRECIMIENTO INCLUYENTE EN MÉXICO

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

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

Principales problemas señalados por ciudadanos mexicanos, 2015 Proporción de encuestados, %

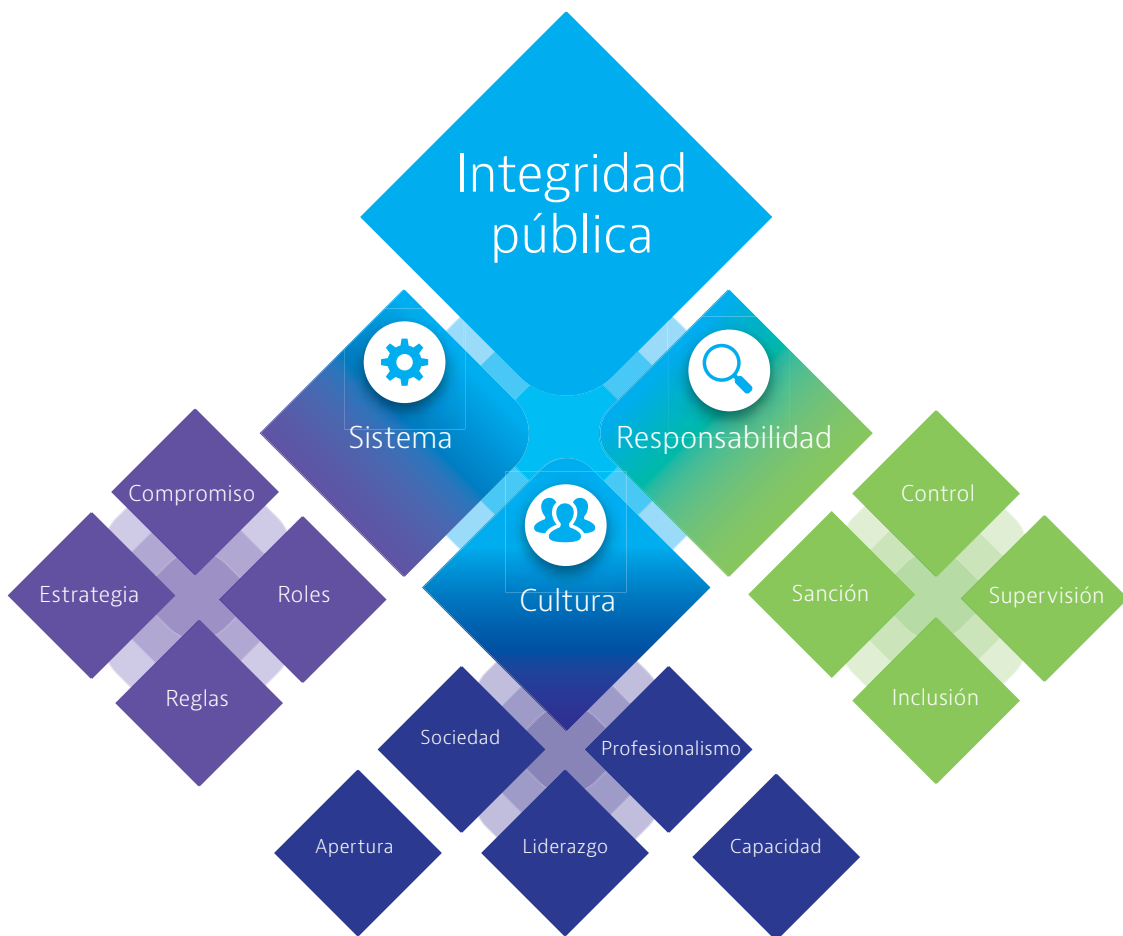


Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015.

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

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

Con el fin de respaldar el diseño y la implementación de reformas anticorrupción y de integridad en México, y en consonancia con las buenas prácticas internacionales y con la recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública, el Estudio de la OCDE sobre Integridad en México presenta un conjunto de recomendaciones concretas para reforzar un sistema de integridad coherente e integral, tanto a nivel nacional como estatal, para inculcar una cultura de integridad y garantizar la rendición de cuentas a través de un control y un cumplimiento efectivos (ver gráfica).



FOMENTAR UN SISTEMA DE INTEGRIDAD COMPLETO Y COHERENTE

La experiencia de países de la OCDE indica que un sistema de integridad pública eficaz, integral y coherente está basado en varios factores. En particular, las buenas prácticas señalan la importancia de precisar responsabilidades institucionales en el sector público, asegurar mandatos y capacidades adecuadas para cumplir con las responsabilidades asignadas y promover mecanismos de cooperación y coordinación a nivel central (entre las distintas Secretarías) así como entre los niveles de gobierno federal y estatal.

El SNA intenta enfrentar los desafíos antes mencionados reuniendo a los actores clave, con el fin de alinear mejor las políticas y trabajar en conjunto para lograr una implementación más efectiva. En efecto, el Comité Coordinador del SNA está integrado por los titulares de la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el Consejo de la Judicatura Federal y el Presidente del Comité de Participación Ciudadana. El Comité de participación Ciudadana puede aportar elementos y monitorear, mediante un informe anual, las actividades del SNA. Adicionalmente, la Ley General del SNA estipula que el Presidente del Comité de Participación Ciudadana debe presidir el Comité Coordinador y el Consejo Directivo del Sistema, proporcionando tanto liderazgo como supervisión para la implementación. Al otorgar a la sociedad civil tan prominente papel en la gobernanza del Sistema, las reformas podrán gozar de una mayor viabilidad y beneficiarse de un mayor compromiso y apoyo.

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

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

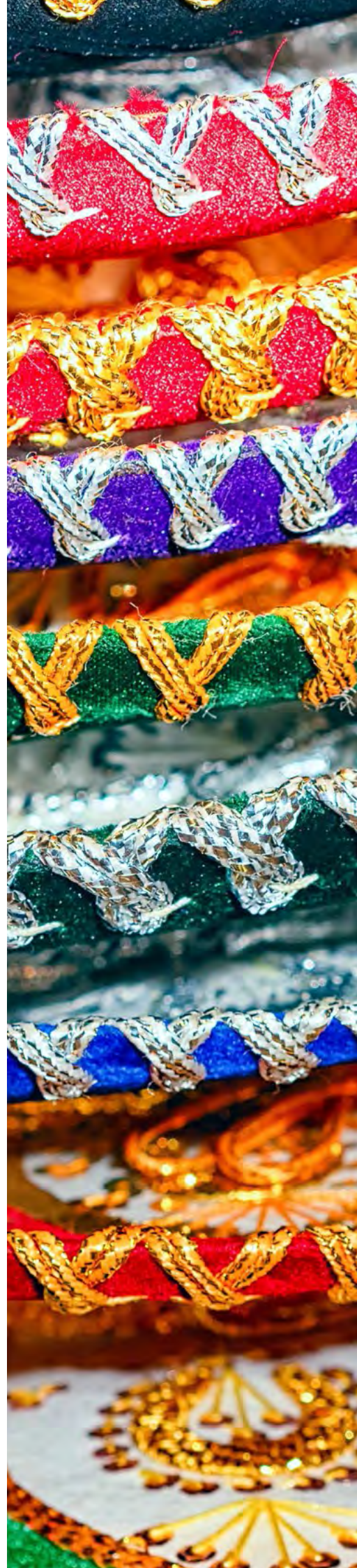
Gobernanza del Sistema Nacional Anticorrupción

ENTIDADES DEL SNA	TITULARES Y MIEMBROS	RESUMEN DE LOS OBJETIVOS
Comité Coordinador	<p>Presidido por el Presidente del Comité de Participación Ciudadana</p> <p>Los miembros incluyen: Titulares de la Secretaría de la Función Pública (SFP), la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el Presidente del Instituto Nacional de Transparencia (INAI), la Fiscalía Especializada en Delitos de Corrupción, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) y el Consejo de la Judicatura Federal</p>	Desarrolla políticas nacionales anticorrupción, monitorea y evalúa su avance mediante informes anuales; dirige y supervisa el trabajo de la Secretaría Ejecutiva y de la Comisión Ejecutiva
Secretaría Ejecutiva del Comité Coordinador	Órgano de Gobierno, encabezado por el Presidente del Comité Ciudadano y conformado por los miembros del Comité Coordinador	Brinda apoyo técnico a la organización de la Comisión de Coordinación, supervisa el desarrollo y uso de la Plataforma Digital Nacional
Comisión Ejecutiva del Comité Coordinador	<p>Secretario Técnico, elegido por los miembros del Órgano de Gobierno, con la tarea de administrar la Secretaría Ejecutiva</p> <p>Secretario Técnico y Comité de Participación Ciudadana (con excepción del Presidente del Comité)</p>	Proporciona apoyo técnico para llevar a cabo las actividades y responsabilidades del Comité Coordinador, incluyendo el reporte anual y la coordinación con los Sistemas Locales
Comité de Participación Ciudadana	<p>Presidido por el Presidente del Comité de Participación Ciudadana, por un periodo de un año sobre la base de rotación entre cinco miembros</p> <p>Total de cinco miembros, entre ellos el Presidente, elegidos por la Comisión de Selección, de 9 expertos elegidos por el Senado, por un periodo de 3 años</p> <p>Los miembros deben haber hecho “una contribución excepcional a la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción”</p>	Mediante su Red, canaliza las aportaciones de la sociedad civil hacia las labores del SNA, y supervisa avance y resultados. Puede asimismo llevar a cabo un programa de trabajo propio (investigación, estudios, instrumentos y herramientas, etc.)
Sistemas Locales Anticorrupción	En principio, calcan la estructura del SNA con estructura y procedimientos de gobernanza análogos	En principio, calcan los del SNA, conforme a los planes de acción específicos a cada Estado

Fuente: OCDE basado en la Ley General del SNA.

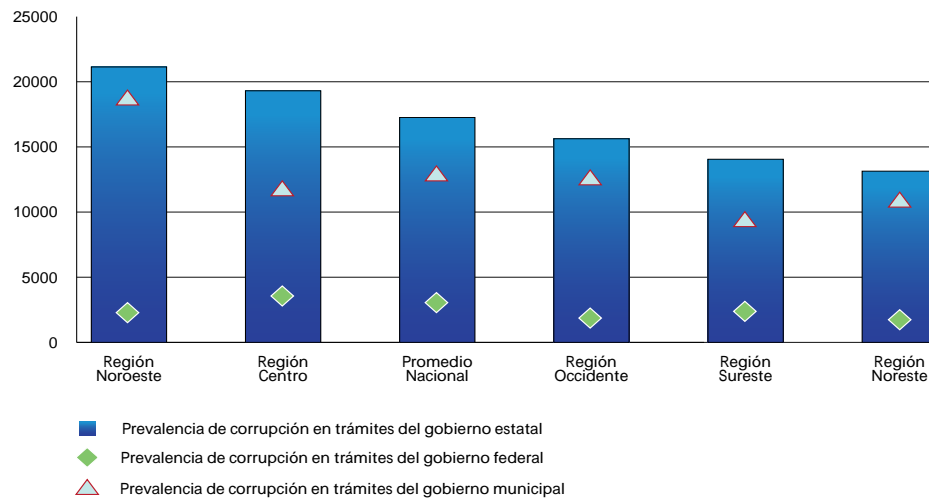
PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL ESTUDIO SOBRE INTEGRIDAD

- Para incorporar la integridad en todo el sector público, y superar los silos tradicionales de políticas públicas y organizacionales, será necesario que las políticas concretas anticorrupción sean explícitamente integradas a las principales estrategias nacionales, como son el Plan Nacional de Desarrollo, la Estrategia de Seguridad Nacional, la Estrategia de Gobierno Abierto y las Estrategias Digitales, y que sigan siendo parte de los planes de educación, tales como el Programa Nacional de Convivencia Escolar.
- Si bien la estructura de gobernanza del Sistema Nacional Anticorrupción, incluyendo los SLAs, podrá mejorar sustancialmente la coordinación al interior del gobierno federal (horizontalmente) y entre niveles de gobierno (verticalmente), aún existe el riesgo de que sea un enfoque exclusivamente descendente y que por ello no logre un mayor convencimiento y una verdadera apropiación de las políticas anticorrupción y de integridad por parte de organizaciones individuales y funcionarios. Por ello se concluye que al requerir que las organizaciones establezcan sus propios planes anticorrupción, basados en sus ejercicios de mapeo de riesgos, podría ayudar a tratar este tema.
- Conforme al artículo XI de la Ley General del SNA, la Presidencia del Comité de Participación Ciudadana (y por lo tanto del Comité de Coordinación del SNA) está limitada a un periodo de un año, rotándose con los otros cuatro miembros. Por un lado, este corto período de permanencia puede conducir a un enfoque de liderazgo basado más en el consenso, apoyando así la viabilidad de las reformas en el largo plazo. Sin embargo, la falta de continuidad también podría llevar a prioridades continuamente cambiantes, lo que dificultaría el diseño y la implementación de iniciativas del Plan de Acción. Por lo tanto, después de algún tiempo, el gobierno de México podrá querer evaluar si el límite de un año tiene o no consecuencias adversas y considerar si debe ser ampliado.
- Los mecanismos de coordinación interinstitucional de colaboración, vertical y horizontal, serán más importantes que nunca bajo las nuevas medidas institucionales para combatir a la corrupción. Sin embargo, los mecanismos de coordinación existentes (tales como los acuerdos bilaterales establecidos por la Secretaría de la Función Pública con los Estados, los diversos Grupos de Trabajo del Sistema Nacional de Fiscalización o la Comisión Permanente de Contralores Estado-Federación, CPCE-F) podrían ser reforzados, en especial sus mecanismos de supervisión. Por ejemplo, el



Comité Coordinador del SNA puede considerar instituir tableros de medición del cumplimiento (“scoreboards”) por parte de los Estados, de las nuevas políticas, para así crear una competencia positiva entre regiones. A nivel federal, la Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés (UEEPCI) de la Secretaría de la Función Pública podría considerar la formalización de una Red de Unidades de Ética en secretarías y entidades públicas para permitir el intercambio de buenas prácticas, discutir problemas y desarrollar capacidades.

Los Sistemas Locales Anticorrupción abordan la corrupción en donde predomina, la “Tasa de incidencia de corrupción” del INEGI por nivel de gobierno y región



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

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



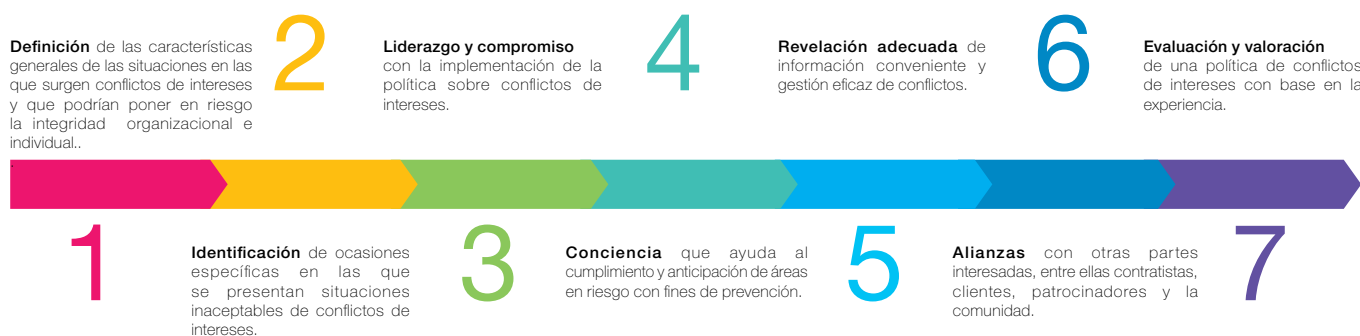
FOMENTANDO UNA CULTURA DE INTEGRIDAD: INCULCANDO VALORES DE INTEGRIDAD Y GESTIONANDO CONFLICTOS DE INTERÉS EN MÉXICO, EN EL SECTOR PÚBLICO Y EN LA SOCIEDAD

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

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

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

GRÁFICA 3. COMPONENTES BÁSICOS DE LA POLÍTICA DE CONFLICTOS DE INTERESES



Fuente: OECD (2003), *Managing Conflict of Interest in the Public Sector: OECD Guidelines and Country Experiences*, OECD, Paris www.oecd.org/gov/ethics/conflictinterest

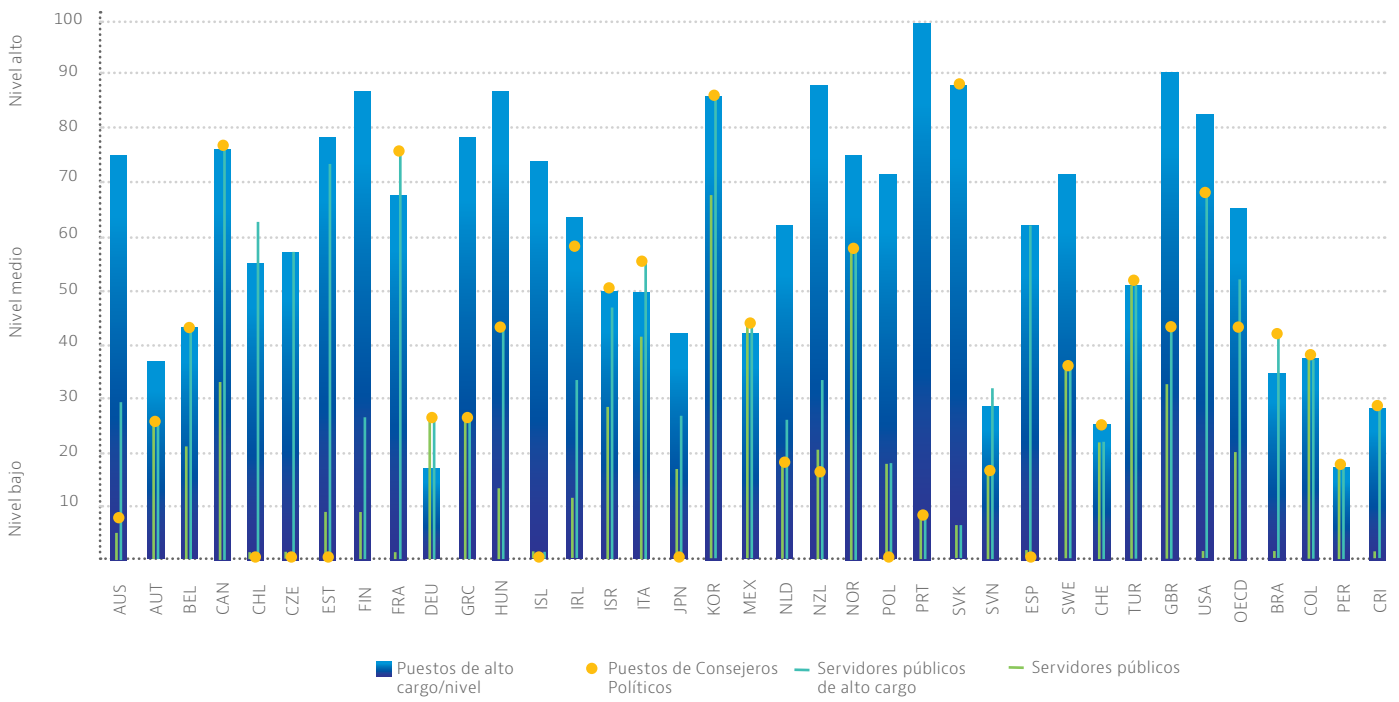


PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL ESTUDIO SOBRE INTEGRIDAD

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



NIVEL DE TRANSPARENCIA Y DISPONIBILIDAD PÚBLICA DE INTERESES PRIVADOS EN EL PODER EJECUTIVO



Fuente: OECD Survey on Management of Conflict of Interest, 2014



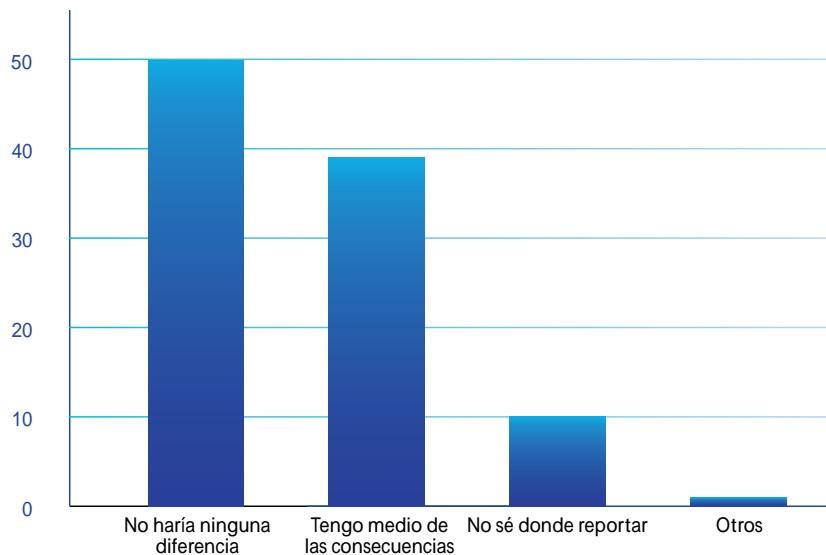
- Con respecto a los conflictos de interés, la SFP podría asimismo comunicar claramente que, a pesar de los nuevos requisitos de declaraciones, permanece en los funcionarios públicos la responsabilidad de informar proactivamente y resolver, cuando surjan, situaciones de conflicto de intereses, reales, potenciales y aparentes, en concertación con sus oficinas de gestión y control interno. Las actuales políticas y lineamientos de conflictos de interés, que incluyen cartas de notificación, podrían ser complementados por recordatorios más frecuentes y reforzados por capacitación intensificada.
- El código de conducta especializado para funcionarios en contratación pública (el “protocolo de actuación en materia de contrataciones públicas, otorgamiento y prórroga de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones”) es un paso indispensable para asegurar un enfoque sensible al riesgo en la gestión de conflictos de interés. Sin embargo, hay en la actualidad varios aspectos del protocolo, como la grabación de llamadas y reuniones, que debilitan su potencial para lograr el impacto deseado y que incluso podrían llevar a consecuencias no deseadas, como niveles bajos de compromiso y de motivación en los funcionarios y aversión al riesgo en los procedimientos de contratación pública. La Secretaría de la Función Pública podría en cambio enfocarse en mejorar y ampliar lineamientos sobre la manera en que funcionarios de adquisiciones pueden y deben reaccionar cuando enfrentan dilemas éticos típicos y situaciones de conflicto de intereses en los procesos de licitación pública.
- La integridad es una responsabilidad compartida cuyo objetivo es el cambio de comportamiento. Más allá de los esfuerzos en materia de integridad del sector público, el gobierno debe también tratar de inculcar más ampliamente estos valores en la sociedad. Para lograr esto, los enfoques de conducta para estimular un comportamiento más ético podrían extenderse más ampliamente en México. Adicionalmente, el Plan de acción del SNA podría llevar a cabo campañas de concientización y capacitación que desafíen la aceptación de la corrupción por los ciudadanos y eduquen al público acerca de la actitud y las herramientas para rechazar el comportamiento contrario a la ética. La Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Educación deben intensificar los programas para incorporar valores de integridad en los planes de estudio.



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

Los gobiernos deben fomentar una cultura organizacional abierta, donde dilemas éticos, inquietudes de integridad pública y errores puedan ser discutidos libremente, y donde existan canales para reportar, de manera confidencial, presuntas violaciones a las normas de integridad. La protección de denunciantes que divulgan irregularidades en el servicio público debe ser un componente esencial de todo sistema de integridad pública, sobre todo porque quienes denuncian irregularidades a menudo enfrentan intimidación, acoso, despido y violencia por parte de funcionarios, compañeros de trabajo, superiores o cualquier otra persona que actúe en su nombre.

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



Fuente: Barómetro de Corrupción Global, Transparencia Internacional, 2013

PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL ESTUDIO SOBRE INTEGRIDAD

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



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



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

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

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

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

PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL ESTUDIO SOBRE INTEGRIDAD

- Las nuevas normas de control interno hacen mayor hincapié en los riesgos de integridad que los modelos anteriores. Sin embargo, el Estudio considera que tales ejercicios son todavía vistos, en gran medida, como una carga administrativa, que son llevados a cabo como ejercicios independientes y, como tal, no consideran de manera adecuada la totalidad de los riesgos de

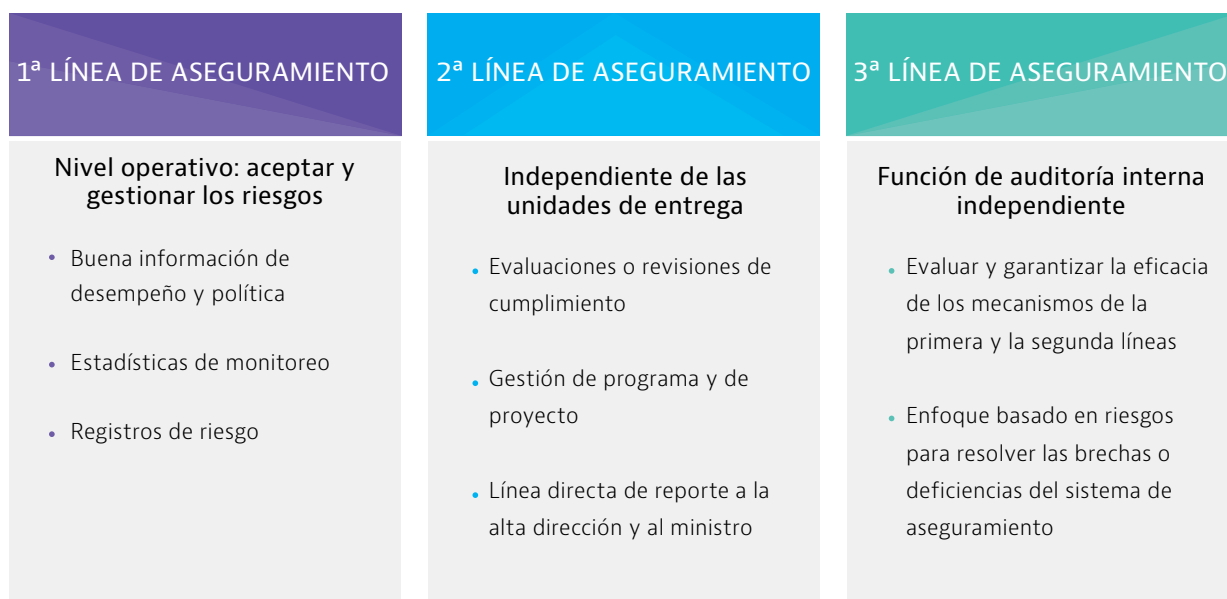
integridad institucional. Por lo tanto, la Secretaría de la Función Pública debe adoptar un papel de liderazgo en el acompañamiento de estas nuevas reformas a la política con una comunicación efectiva, con un programa de desarrollo de capacidades en gestión del riesgo en general y con un módulo específico de gestión de riesgos de fraude y corrupción. Debe prestarse especial atención a los desafíos metodológicos de mapeo y evaluación de riesgos de fraude y corrupción. La efectividad de este ejercicio podría beneficiarse con el apoyo de herramientas tales como el análisis de datos.

- El Estudio encontró además que los Órganos Internos de Control de las entidades públicas podrían ser sustancialmente fortalecidos. Si bien se encontró gran variación a través del gobierno, algunos organismos carecían de recursos, enfrentaban inestabilidad laboral y alta rotación de personal y carecían de las habilidades necesarias. Por lo tanto, se debe considerar una más ambiciosa profesionalización del personal de control interno (es decir, certificación e incorporación al régimen del servicio civil para una mayor permanencia) para garantizar su independencia, objetividad y eficacia.
- También resulta esencial distinguir entre las funciones de auditoría y las de control interno, para fortalecer las funciones de aseguramiento que los OICs están destinados a desempeñar (ver diagrama más abajo). Actualmente, los Órganos Internos de Control juegan un papel importante de apoyo a la administración del riesgo y otras actividades de control interno, siendo que deberían enfocarse más a la auditoría y evaluación. Se lograría una distinción más clara desarrollando las capacidades

de los supervisores directos, para llevar a cabo actividades de control de riesgos y de control interno. Más aún, la Secretaría de la Función Pública puede considerar experimentar con comités de auditoría y riesgos, en un esfuerzo por subrayar la importancia de este mecanismo de aseguramiento de nivel superior.

- Mejores evaluaciones, sobre la madurez y la implementación efectiva de componentes y actividades de control interno, deben también ser consideradas como una prioridad importante. Medidas prácticas para reforzar la credibilidad y la exactitud del nuevo ejercicio de autoevaluación podrían incluir requisitos de documentación más estrictos en la calificación dada por las organizaciones, controles secundarios de muestreo por la Unidad competente de la SFP, intercambio de información y comprobación cruzada con las evaluaciones realizadas por la ASF y creación de un registro de profesionales certificados en técnicas de autoevaluación de control interno.

ASIGNACIÓN DE FUNCIONES ENTRE LAS PARTES INTERESADAS DE CONTROL Y AUDITORÍA, SEGÚN EL MODELO DE TRES LÍNEAS DE DEFENSA Y ASEGURAMIENTO



LAS TRES LÍNEAS DEL MODELO DE ASEGURAMIENTO

Fuente: Adaptado de la presentación del Institute of Internal Auditors (IIA): Three Lines of Defence Model, Assurance Maps, PIC EU-28ª Conferencia 2015

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

Las medidas de cumplimiento - a saber, sistemas disciplinarios y, en su caso, mecanismos para recuperación de pérdidas económicas y daños y perjuicios - son los “dientes” que requiere el sistema de integridad de todo país y son un medio primordial para que los gobiernos puedan desalentar las irregularidades. Si son aplicadas de manera transparente, justa y oportuna, pueden asimismo legitimar la existencia de reglas y marcos de integridad gubernamentales, ayudando a consolidarlos con el tiempo y a inculcar valores de integridad en las personas y las organizaciones a modo de normas cotidianas. Así mismo, las medidas de cumplimiento ayudan a señalar a los ciudadanos que el gobierno toma en serio los intereses superiores de la ciudadanía y que es digno de su confianza.



Los servidores públicos en México pueden potencialmente ser responsables de faltas en cinco principales tipos de regímenes (político, administrativo, penal, civil y laboral) dependiendo de su cargo en el gobierno y del tipo de falta o violación de que se trate. Las nuevas reformas han cambiado los acuerdos institucionales sobre el régimen penal. Es decir, los Fiscales Especializados en Combate a la Corrupción deben ser establecidos a nivel del Poder Judicial, federal y estatal. Como parte de las oficinas de la Procuraduría, estos fiscales especializados tienen la tarea de atender los delitos relativos a funcionarios y actividades del sector público. A nivel federal, el cargo fue establecido en 2014 a través del Acuerdo A/011/14 de la Procuraduría General de la República. Sin embargo, el puesto sigue vacante, en espera de un proceso de contratación formal y de aprobación del Senado.

El Estudio sobre Integridad de la OCDE se centra también en las recientes reformas al régimen disciplinario administrativo. Hasta ahora, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP) ha sido la ley que rige, a nivel federal, los procedimientos de delitos y sanciones. Sin embargo, la recientemente aprobada Ley General de Responsabilidades Administrativas será aplicable

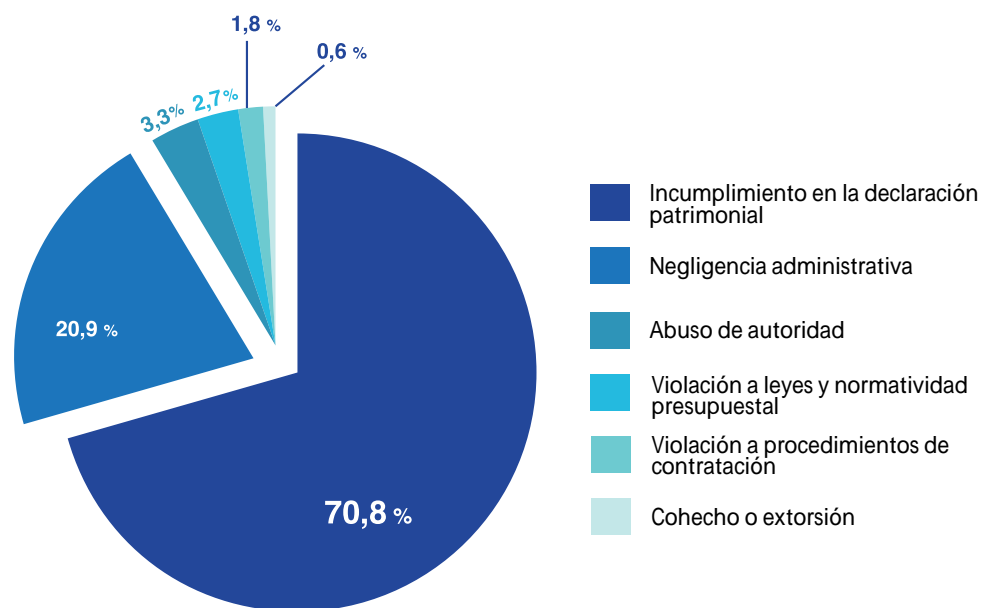
a nivel nacional y entrará en vigor en julio de 2017. Esta nueva ley establece dos procedimientos sancionadores diferentes, dependiendo de la gravedad de la presunta falta: faltas graves y no graves. Para faltas no graves, los Órganos Internos de Control de las Secretarías de Estado u organismos del sector público, así como los mandos superiores de las secretarías u organismos interesados, son los responsables de investigar, llevar a cabo los procedimientos disciplinarios e imponer la sanción correspondiente. Para faltas graves, sin embargo, bajo el nuevo régimen los Tribunales de Justicia Administrativa son los responsables de emitir sanciones. Más aún, la Auditoría Superior de la Federación de México y, a nivel local, los órganos de auditoría estatal y municipal ahora también pueden investigar presuntas faltas y remitirlas a los Tribunales si son consideradas graves.



PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL ESTUDIO SOBRE INTEGRIDAD

- El Estudio reconoce el potencial del nuevo régimen para mejorar la oportunidad y la eficacia de los procedimientos administrativos; sin embargo, advierte de la necesidad de una mejor coordinación interinstitucional, dada la probable simultaneidad entre faltas administrativas y penales graves. La comunicación y la coordinación, entre Fiscales Especializados en Combate a la Corrupción, Tribunales y órganos de control interno, serán particularmente importantes al inicio de una investigación, cuando la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción tenga que notificar a la Secretaría de la Función Pública, a las Contralorías Estatales y a los Tribunales si los casos no son revisados, para que puedan tomar una potencial acción disciplinaria independiente. Para efectos de condena o exoneración, México podría considerar faltas administrativas automáticas.
- Mientras que el nuevo régimen transfiere facultades sancionadoras a los Tribunales de Justicia Administrativa para faltas graves, la clasificación inicial de la falta sigue siendo responsabilidad de los Órganos Internos de Control u otros órganos que conduzcan la investigación preliminar (tales como la Auditoría Superior de la Federación). Dada todavía esta discrecionalidad - que es potencialmente elevada dadas las 14,000 sanciones administrativas emitidas en 2014 - existe el riesgo de inconsistencias entre instituciones o de que algunas faltas graves sean clasificadas como no graves. Por ejemplo, el uso indebido de información para beneficio personal (una falta grave) podría ser clasificado también como mal manejo de información (una falta no grave). Los datos existentes sugieren posibles desequilibrios en la clasificación de faltas (ver gráfica más adelante) que deben ser evaluados más a fondo. Como tal, el Estudio recomienda al Comité Coordinador del SNA recolectar y difundir datos detallados de desempeño acerca del régimen disciplinario administrativo, con el fin de evaluar debilidades potenciales en la aplicación del nuevo sistema y responsabilizar a los Órganos Internos de Control, en todos los sectores gubernamentales.

ESTADÍSTICAS DE SANCIONES FEDERALES DESGLOSADAS POR TIPO DE FALTA, MÉXICO, 2014



Notas: Aquí los datos se refieren a sanciones iniciales y no consideran apelaciones posteriores revocadas. Estos datos corresponden únicamente al nivel federal (estados y municipios quedan excluidos).

Fuente: Basado en información proporcionada por la Secretaría de la Función Pública, México.

- Dadas las nuevas competencias atribuidas a Magistrados y demás personal de los Tribunales de Justicia Administrativa, la OCDE recomienda asimismo la asignación objetiva y transparente de Magistrados a los diversos casos; su capacitación y remuneración adecuadas; comisiones judiciales internas de alto desempeño para auditar decisiones e investigar conflictos de interés y, de ser necesario, disciplinar a jueces y demás personal. Una mayor transparencia en declaraciones patrimoniales y de potenciales conflictos de interés podría igualmente mejorar la equidad y legitimidad del nuevo régimen. En efecto, los requisitos de declaración de conflictos de interés para el poder judicial en México, si bien ligeramente superiores al promedio de la OCDE para la misma rama, son generalmente inferiores a los de los poderes ejecutivo y legislativo.




¿QUÉ SON LOS ESTUDIOS SOBRE INTEGRIDAD?

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

PARA MÁS INFORMACIÓN

Comuníquese con GOVintegrity@oecd.org
O visite www.oecd.org/gov/ethics/

 @OECDgov

CRÉDITOS FOTOGRÁFICOS:

Portada: © ChameleonsEye / Shutterstock.com
pg.7: © Elena11 / Shutterstock.com
pg.9: © Kobby Dagan / Shutterstock.com
pg.11: © SL-Photography / Shutterstock.com
pg.12-13: © ChameleonsEye / Shutterstock.com
pg.14: © Fer Gregory / Shutterstock.com
pg.16-17: © Tati Nova photo Mexico/ Shutterstock.com
pg.20: © Jess Kraft / Shutterstock.com
pg.23: © Vincent St. Thomas / Shutterstock.com