

Capítulo 5. Crear una cultura de integridad en Nuevo León con un enfoque que involucre a toda la sociedad

En este capítulo se analiza si las reformas de integridad de Nuevo León realmente involucran a los ciudadanos, a la sociedad civil y al sector privado para que reconozcan la responsabilidad que comparten en materia de integridad pública. Se identifican estrategias adicionales para crear conciencia y aumentar su conocimiento sobre los beneficios sociales, económicos y políticos que la integridad pública aporta a la sociedad. En este capítulo también se evalúan las iniciativas que ha emprendido el estado para inculcar normas y valores de integridad en niños y jóvenes. Se ofrecen recomendaciones para que los programas existentes sean un aspecto prioritario del plan de estudios y se asegure que los docentes tengan las habilidades para impartir la asignatura de integridad en las aulas.

5.1. Introducción

La integridad pública no solo es responsabilidad de los funcionarios públicos. Los ciudadanos, las empresas y la sociedad civil también son responsables de defender la integridad de sus comunidades. En cualquier papel en que se desenvuelvan, los ciudadanos tienen tres funciones básicas. En primer lugar, como guardianes de funcionarios públicos y políticos, pueden exigirles que rindan cuentas de lo que prometen y de las medidas que toman para prevenir la corrupción y fomentar la integridad pública. En segundo lugar, los ciudadanos y las empresas también son miembros activos de la comunidad y tienen la responsabilidad de promover la integridad pública de manera más general en la sociedad. Cuando los ciudadanos y las empresas, o ambos, pagan sobornos, evaden impuestos, reciben prestaciones sociales fraudulentas o explotan los servicios públicos sin pagar por ellos desvían de manera injusta los recursos públicos y socavan el tejido social. En tercer lugar, los ciudadanos también son empleados ya sea del sector público o del privado, donde se espera que cumplan con sus obligaciones de mantener la integridad pública.

Cuando la corrupción arraiga como norma social, las políticas de integridad deben encontrar soluciones para promover nuevas conductas y normas sociales. Eso significa romper las normas que fomenten la elusión de disposiciones, como pagar sobornos para obtener servicios públicos más rápido o comprar puestos públicos. Desafiar las normas arraigadas también exige enfrentar un problema de actuación colectiva, en el que la conducta corrupta se justifica porque “todos la cometen”. Estas medidas deben emprenderse tanto en el sector público como en toda la sociedad de manera más general.

Por tanto, aplicar un enfoque que involucre a toda la sociedad para combatir la corrupción debe ser el núcleo de una táctica estratégica en las políticas anticorrupción de cualquier país. Los gobiernos pueden promover una cultura de integridad pública al colaborar con el sector privado, la sociedad civil y las personas, en especial, al:

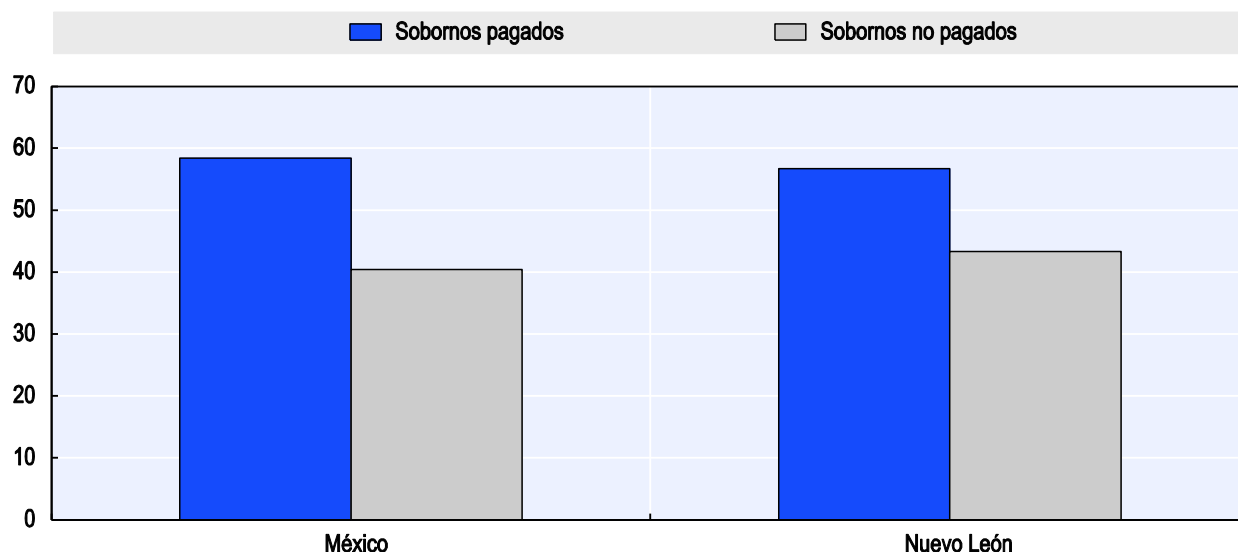
- reconocer explícitamente en el sistema de integridad pública el papel del sector privado, la sociedad civil y las personas de respetar los valores de integridad en sus interacciones con el sector público y entre ellos.
- alentar al sector privado, la sociedad civil y las personas a defender esos valores como su responsabilidad compartida, al:
 - crear conciencia en la sociedad sobre los beneficios de la integridad y reducir la tolerancia a las violaciones de la integridad pública.
 - realizar campañas, cuando proceda, para promover la educación cívica sobre la integridad pública entre las personas y ante todo en las escuelas. (OCDE, 2017^[1])

5.2. Fomentar un sentido común sobre la responsabilidad de la integridad en toda la sociedad

5.2.1. La Contraloría y Transparencia Gubernamental podría proponer actividades para crear conciencia entre los ciudadanos y las empresas sobre el papel que desempeñan y su responsabilidad de respetar la integridad pública.

Los ciudadanos de Nuevo León muestran una gran tolerancia al pago de sobornos al tratar con la administración pública en diversos sectores (educación, salud y servicios médicos, el sistema judicial, la policía, etc.), en un grado comparable con el promedio nacional (véase la Gráfica 5.1).

Gráfica 5.1. Número de sobornos reportados como pagados y no pagados a funcionarios públicos en Nuevo León, 2015

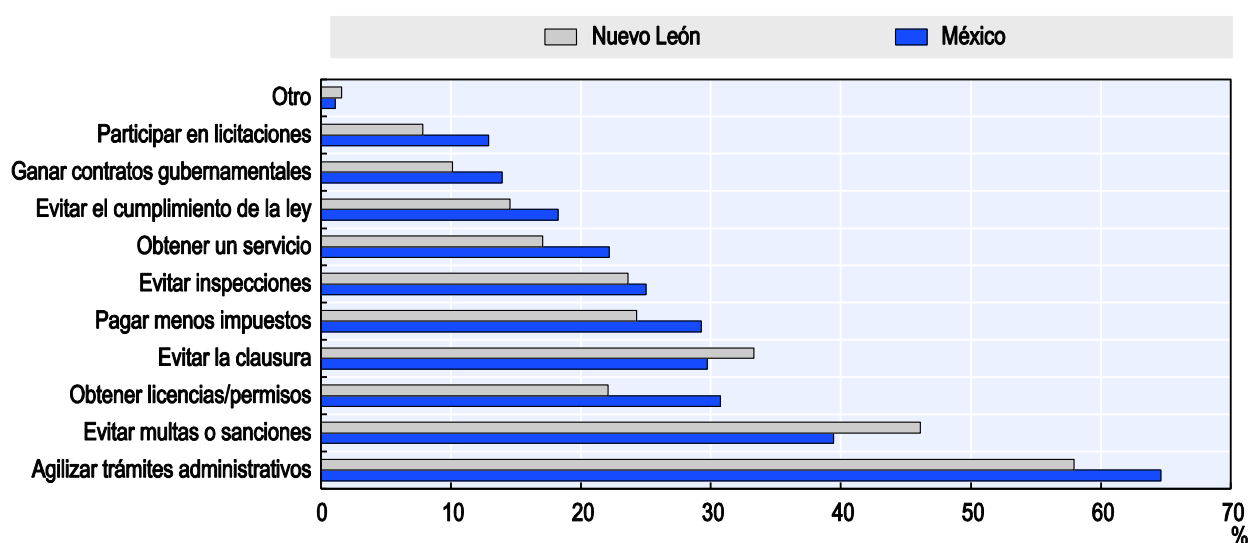


Fuente: Basado en la *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental*, 2015, del INEGI.

Del mismo modo, la tolerancia para pagar sobornos también es elevada en el sector privado (véase la Gráfica 5.2). Más de 58% de las empresas informó que pagan sobornos para agilizar trámites, en comparación con el promedio nacional, de 65%. Asimismo, 46% de las empresas informó que pagan sobornos para evitar multas o sanciones, un porcentaje mayor al promedio nacional, de 39%.

Gráfica 5.2. Razones citadas por el sector privado para ser cómplice de la corrupción

Periodo: Octubre-diciembre de 2016



Fuente: Basado en la *Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas*, 2016, del INEGI.

Las reformas de integridad legales e institucionales pueden ser proclives al fracaso en regiones donde las normas sociales imperantes toleran la corrupción (Acemoglu and Jackson, 2014^[2]). El contexto social influye mucho en las actitudes personales hacia la corrupción (Gatti, Paternostro and Rigolini, 2003^[3]). Cuando las violaciones a la integridad son generalizadas, como sucede en Nuevo León, las personas toleran más la corrupción (Fisman and Miguel, 2008^[4]; Barr and Serra, 2010^[5]; Gächter and Schulz, 2016^[6]). Surge un problema de coordinación que disuade a los ciudadanos de intentar combatir la corrupción. Deben tomarse medidas concretas para divulgar y probar las nuevas normas sociales esperadas a fin de garantizar que todos los ciudadanos y organizaciones gubernamentales conozcan las nuevas normas de conducta que deben acatar.

El gobierno de Nuevo León es consciente de los desafíos que enfrenta la sociedad en materia de integridad, y colabora con las empresas y la sociedad civil para promover una cultura de integridad. La Ley para la Promoción de Valores y Cultura de la Legalidad del Estado de Nuevo León, aprobada por vez primera en 2007, promueve los valores y el respeto al régimen de derecho que sustentan la convivencia armónica de la sociedad (Estado de Nuevo León, 2016^[7]). Para llevar a cabo estas funciones, la ley creó el Consejo Estatal para la Promoción de los Valores y Cultura de la Legalidad. Integrado por representantes estatales y no gubernamentales, el Consejo es responsable de congregarse a las diferentes instancias que promueven los valores en Nuevo León para trabajar juntos en una organización integrada (Estado de Nuevo León, 2016^[7]).

Además, la Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública del Estado de Nuevo León y Contraloría y Transparencia Gubernamental (en lo sucesivo la Contraloría) han empezado varias campañas de concientización para informar a los funcionarios públicos, los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil sobre las iniciativas para combatir la corrupción. Entre los puntos principales se encuentran:

- información sobre la aprobación del Código de Ética;
- la creación de un concurso que promueve la participación de los jóvenes para mejorar la transparencia y rendición de cuentas en el estado, como un mecanismo para combatir la corrupción, y
- procesos para presentar quejas sobre la recepción de los servicios públicos.

Desde 2016 han estado en vigor convenios de colaboración entre representantes de las cámaras de comercio y el gobierno (Recuadro 5.1). Estos promueven iniciativas conjuntas del sector público y el privado sobre transparencia y ética. Ambos sectores también acordaron un plan estratégico que contempla 1) crear un comité ciudadano para la transparencia y el combate a la corrupción, 2) evaluar el nivel de transparencia en el gobierno, 3) promover y facilitar las denuncias de los ciudadanos, 4) promover una nueva plataforma, “Yo no di un moche”, para verificar cómo contribuye la sociedad a las iniciativas anticorrupción, y 5) fomentar la ética en el sector público.

Recuadro 5.1. Involucrar al sector privado para promover una cultura de integridad en Nuevo León

El 7 de noviembre de 2016, Nuevo León y siete importantes organismos empresariales suscribieron un convenio de colaboración sobre transparencia y combate a la corrupción. Junto con el gobierno, estos siete organismos empresariales (CANACO, CAINTRA, COPARMEX, CANIRAC, CMIC, CAPROBI y CANADEVI) acordaron participar activamente en las iniciativas de combate a la corrupción. Organizaciones de la sociedad civil, como el Consejo Cívico y ¡Hagámoslo Bien!, se involucraron en esta labor.

Para el gobierno, el convenio propone las siguientes tres acciones:

- Crear proyectos sobre ética, transparencia y prevención de conflictos de interés.
- Incluir al sector privado en medidas que promuevan la participación ciudadana en la supervisión de acciones y programas públicos, y que además funja como testigo en las actividades de contratación pública y rendición de cuentas efectuadas por el gobierno.
- Organizar programas de capacitación y conferencias, a solicitud de las cámaras de comercio, e intercambiar experiencias sobre ética, cultura de la legalidad, transparencia, quejas de los ciudadanos, contratación pública y gobierno electrónico, así como otras iniciativas relacionadas con el combate a la corrupción.

Para el sector privado, el convenio identificó las siguientes acciones:

- Difundir iniciativas sobre los valores de ética pública y protección de denunciantes entre sus afiliados mediante boletines, folletos, congresos y debates, etcétera.
- Promover el rechazo de actos corruptos entre sus miembros e impedir que surjan conflictos de interés.
- Promover proyectos de ética y una cultura de la legalidad en los negocios.
- Compartir estudios, evaluaciones, encuestas y otras herramientas que identifiquen oportunidades para mejorar el sistema de contratación pública.
- Formular propuestas para reglamentos y prácticas de buena gobernanza en los rubros de ética, transparencia y prevención de la corrupción.
- Generar principios éticos comunes sobre la integridad pública y la prevención de conflictos de interés, entre otras iniciativas.

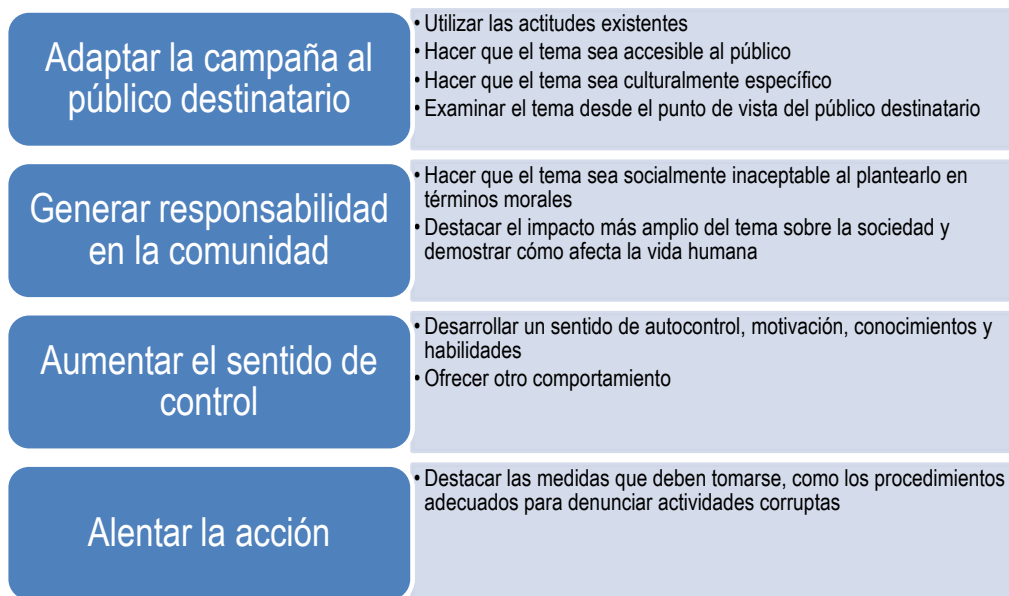
Ambas partes también acordaron fomentar medidas para prevenir conflictos de interés en las interacciones entre las dependencias gubernamentales y el sector privado. Además, se acordó que cada año las partes tomarán medidas que se centren en prevenir los conflictos de interés y nombrarán a un representante para coordinar sus iniciativas, además de garantizar los recursos materiales y humanos necesarios.

Fuente: Gobierno de Nuevo León (2016, inédito), Convenio de Colaboración entre el Gobierno de Nuevo León y CANACO, CAINTRA, COPARMEX, CANIRAC, CMIC, CAPROBI y CANADEVI.

Nuevo León y varias organizaciones de la sociedad civil también han trabajado para fomentar una cultura de la legalidad de manera más general en la sociedad. Por ejemplo, Nuevo León colabora con la organización ¡Hagámoslo Bien!, movimiento ciudadano creado en 2013 e integrado por representantes de organizaciones de la sociedad civil, cámaras de comercio (COPARMEX Nuevo León), instituciones académicas (por ejemplo, Tecnológico de Monterrey), iglesias y ciudadanos. Las actividades de ¡Hagámoslo Bien! se centran en crear un nuevo sentido de ciudadanía que acate el régimen de derecho y se resista activamente a la corrupción.

Si bien estas iniciativas destacan el compromiso de Nuevo León de promover una cultura de integridad en la sociedad, los esfuerzos del gobierno para involucrar al sector privado y la sociedad civil en el tema de la integridad podrían coordinarse aún más conforme a un plan de acción explícito. Con el fin de coordinar estas diferentes medidas, la Contraloría podría formular un plan de acción para crear conciencia que identifique claramente los objetivos deseados (como la conducta por cambiar o las percepciones por cuestionar), los productos fundamentales (por ejemplo, los métodos para lograr los objetivos), los públicos destinatarios y (cuando proceda) los principales socios en esta labor. En la medida de lo posible, estos objetivos y productos deben concebirse en forma mensurable, con indicadores que permitan monitorear y evaluar las acciones propuestas. La estrategia debe centrarse en las áreas vulnerables donde se ha observado que los ciudadanos y las empresas no acatan la ley. Cuando el plan de acción proponga que otras secretarías asuman estas tareas, la Contraloría podría solicitar que el gobernador de Nuevo León asigne la responsabilidad a las secretarías pertinentes. La Coordinación de Enlace con la Sociedad Civil puede ayudar a la Contraloría a formular y llevar a cabo el plan de acción. El Consejo Estatal para la Promoción de los Valores y Cultura de la Legalidad también podría apoyar a estas entidades para realizar las campañas de concientización.

Para que esas campañas sean eficaces, deben diseñarse a la medida de los públicos destinatarios, generar responsabilidad en la comunidad, aumentar el sentido de control y alentar la acción (Gráfica 5.3).

Gráfica 5.3. Factores de éxito en las campañas de modificación de conductas

Fuente: (Mann, 2011^[8]).

Al crear las campañas de concientización, deben evitarse las que se basen en el miedo. Los ciudadanos pueden hacer caso omiso de los mensajes por ser muy extremos, improbable que les suceda a ellos o demasiado perturbadores (Mann, 2011^[8]). En el Recuadro 5.2 se proporciona una visión general sobre pruebas de investigaciones que señalan el papel de los mensajes positivos. Del mismo modo, las campañas no deben presentar el tema en términos sensacionalistas, sino utilizar pruebas creíbles y auténticas que alienten a los destinatarios a identificar los mensajes esenciales (Mann, 2011^[8]).

Recuadro 5.2. Expresar y formular: sí importa cómo hablamos sobre la integridad

La comunicación que se centra en los problemas puede ser desalentadora. En vista de que el debate público, los artículos en los medios de comunicación y las campañas de concientización a menudo destacan la corrupción como un problema, se corre el riesgo de convertir a la corrupción en una profecía que se cumple por su propia naturaleza (Gingerich et al., 2015^[9]). La percepción de que la corrupción es común en la sociedad hace que las violaciones a la integridad parezcan más justificables, pues los ciudadanos piensan: “así es como funcionan las cosas en este país”. Esto puede disminuir la carga moral al violar la integridad, predisponer menos a los ciudadanos para que cambien su conducta en aras de un bien mayor y hacerlos sentir que no importan sus acciones personales.

Interactuar con el público es una oportunidad para que los responsables de la formulación de políticas de integridad hagan que su trabajo se vea y preparen un debate positivo. Por consiguiente, las labores de comunicación deben destacar la integridad en vez de centrarse en la corrupción. Las campañas de concientización podrían destacar la integridad como norma recíproca en la cual vale la pena invertir. Esas campañas deben ser personales, viables y sociales. La comunicación de temas de integridad debe

transmitir mensajes de pertinencia personal, que al tiempo respeten el contexto, las normas sociales y la limitada esfera de acción en la que se encuentran los destinatarios.

La comunicación indirecta también puede influir en la percepción de los ciudadanos. Por ejemplo, los responsables de formular las políticas de integridad podrían publicar sus trabajos y avances en un informe periódico de Monitoreo y Evaluación, y entablar un diálogo proactivo con los medios de comunicación. También podrían destacar públicamente los modelos de conducta positivos, por ejemplo, ofrecer un premio a la integridad o publicar historias de éxito, como la descripción de un funcionario público común que sea ético.

Cuando esta estrategia tiene éxito, cumple dos funciones:

- Reconecta los dilemas éticos con el yo moral y reevalúa una conducta arraigada respecto de un punto de referencia moral.
- Anula el problema de actuación colectiva al restituir un sentido de control y responsabilidad personal. Ambos objetivos podrían lograrse con mayor facilidad para un problema de integridad específico en un determinado grupo que para la corrupción en toda la sociedad.

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

Las campañas de concientización podrían tener dos objetivos. En primer lugar, podrían utilizarse para cuestionar los intentos de justificar las conductas poco éticas y crear una relación entre la integridad de las personas y el beneficio público más amplio. Aunque a la mayoría de las personas no le gusta perjudicar a los demás (Camerer, 2003^[11]), el daño que causan las conductas corruptas a menudo se mantiene abstracto, y al no relacionarse directamente con otra persona, se facilita su justificación (Barkan, Ayal and Ariely, 2015^[12]). Cuestionar esas conductas significa relacionar la concientización con dilemas reales en los que los ciudadanos entienden que sus acciones afectan negativamente a la comunidad.

En segundo lugar, las campañas de concientización podrían utilizarse para neutralizar el problema de la actuación colectiva. Esto se lograría al comunicar mensajes esenciales sobre las normas sociales previstas para la integridad y al identificar las funciones y responsabilidades de los funcionarios públicos, los ciudadanos y las empresas al defender las normas sociales. Por ejemplo, en la medida en que arraiguen las reformas del sector público, la Contraloría podría llevar a cabo campañas de concientización que destaquen a los funcionarios públicos éticos. Las campañas de concientización podrían mostrar “héroes éticos comunes”, que sean conocidos por su integridad en el servicio público, destacando los valores y la conducta que esos funcionarios aplican para ejercer sus funciones con integridad y pedir a los ciudadanos que los apoyen para secundar la integridad. Una campaña de ese tipo tendría dos propósitos. En primer lugar, daría a conocer a los ciudadanos las acciones que realiza el gobierno para introducir reformas; y en segundo, cuestionaría la percepción de que “todos son corruptos”. Al hacerlo, esas campañas ayudarían a aumentar el sentido de control de los ciudadanos y resolver el problema de la actuación colectiva.

5.2.2. La Controlaría y Transparencia Gubernamental podría elaborar programas de capacitación en integridad y combate a la corrupción para el sector empresarial y la sociedad civil, y solicitar que el gobernador de Nuevo León asigne a las secretarías pertinentes la responsabilidad de realizarlos.

Los programas de capacitación en integridad y combate a la corrupción también ayudan a establecer normas de integridad. Esos programas respaldan las medidas de concientización, y se ha detectado que proporcionan herramientas a los ciudadanos para que tomen decisiones de orden moral, y reconozcan y aborden los dilemas éticos conforme se presenten (Integrity Action, 2016^[13]). Los programas de capacitación en integridad y combate a la corrupción generalmente se dirigen a segmentos específicos de la sociedad, como la comunidad empresarial y las organizaciones sin fines de lucro. Por ejemplo, la Comisión Independiente contra la Corrupción (ICAC) de Hong Kong ha participado en varios programas de capacitación en integridad y combate a la corrupción que, aunados a las campañas de concientización, produjeron mayores casos de denuncias de corrupción (Recuadro 5.3).

Recuadro 5.3. Movilizar a la sociedad para combatir la corrupción mediante la educación cívica y programas de concientización: el caso de la Comisión Independiente contra la Corrupción de Hong Kong

Desde su creación, en 1974, la Comisión Independiente contra la Corrupción (ICAC) de Hong Kong adoptó un enfoque tripartito de aplicación de la ley, prevención y educación comunitaria para combatir la corrupción. El Departamento de Relaciones con la Comunidad (CRD) es responsable de promover la integridad en la sociedad y utiliza diferentes métodos para educar a la sociedad, como programas de educación cívica y campañas de concientización.

El Departamento ofrece programas de educación preventiva diseñados según las necesidades, desde talleres de capacitación hasta programas de fortalecimiento de la integridad para diferentes grupos de la comunidad, inclusive hombres de negocios y profesionales. Los talleres de capacitación cubren la ordenanza sobre prevención de sobornos, trampas de la corrupción, toma de decisiones éticas en el trabajo, y gestión de la integridad del personal.

El CRD difunde mensajes sobre el combate a la corrupción entre los estudiantes de secundaria y en instituciones de educación media superior, mediante representaciones teatrales interactivas y debates sobre ética personal y profesional. También organiza pláticas y seminarios periódicos dirigidos al sector privado y organizaciones sin fines de lucro para asesorar sobre la incorporación de medidas para prevenir la corrupción en sus sistemas y procedimientos operativos. Los temas abarcan desde el conocimiento sobre las trampas de la corrupción, la gestión de riesgos, la gobernanza ética y qué hacer si se ofrecen sobornos.

Además, el CRD utiliza diferentes plataformas para crear conciencia sobre la corrupción y divulgar mensajes de combate a la corrupción a diferentes segmentos de la sociedad. Los mensajes de combate a la corrupción se difunden en radio y televisión, mediante campañas con carteles y en línea. El principal sitio web del ICAC alberga los dos canales de video del ICAC, que incluyen la popular serie dramática de televisión “Investigadores del ICAC” y videos de capacitación para prevenir la corrupción. La aplicación del ICAC para teléfonos inteligentes da a conocer las últimas noticias y actividades del ICAC,

incluso los videos sobre integridad. Una aplicación para tabletas de libros electrónicos proporciona acceso a las publicaciones electrónicas del ICAC y ofrece consulta gratuita de materiales sobre el combate a la corrupción en todo momento.

En su primer año de funcionamiento, las campañas de educación pública produjeron 3 189 denuncias de presunta corrupción, más del doble de la cantidad recibida por la policía en el año anterior (Panth, 2011^[14]). Más de treinta años después, los trabajos de la Comisión Independiente contra la Corrupción han producido una situación en la que siete de cada 10 ciudadanos de Hong Kong están dispuestos a denunciar hechos de corrupción (Johnston, 2005^[15]).

Como demuestra el ejemplo de Hong Kong, prevenir la corrupción no fue únicamente el resultado de instituciones y leyes sólidas. Conseguir la participación de la sociedad para exigir que las instituciones rindan cuentas, y la atención conjunta, ha creado un contexto en el que tanto los funcionarios públicos como los ciudadanos rechazan la corrupción.

Fuentes: (ICAC, 2016^[16]; Panth, 2011^[14]; Johnston, 2005^[15]).

La Contraloría podría proponer un plan de capacitación y solicitar que el gobernador de Nuevo León encomiende a los órganos estatales pertinentes la implementación de un conjunto de programas de capacitación en integridad y combate a la corrupción para organizaciones de la sociedad civil y empresas, similar a la capacitación impartida a los funcionarios públicos para que se conviertan en “Agentes del Cambio” (véase el Capítulo 3.). La Coordinación de Enlace con la Sociedad Civil puede ayudar a la Contraloría a conectarse con las organizaciones de la sociedad civil y las empresas. Este curso de capacitación podría impartirse en persona o en línea, e incluiría: 1) un módulo sobre corrupción y su efecto en la sociedad al infringir las normas, 2) un módulo dedicado a fomentar la comprensión de por qué los ciudadanos, el sector privado y las organizaciones sin fines de lucro pueden infringir el régimen de derecho, 3) un módulo sobre la integridad pública y las funciones y responsabilidades de la sociedad para defenderla, 4) un módulo para crear capacidad para resolver dilemas éticos y 5) un módulo que dé a conocer las funciones y responsabilidades de los funcionarios públicos para la integridad y actividades para los ciudadanos, el sector privado y las organizaciones sin fines de lucro para apoyar la integridad de los funcionarios públicos. Al aprovechar la buena práctica de la iniciativa ¡Hagámoslo Bien!, la Contraloría podría pensar en suscribir un acuerdo con ellos a fin de obtener la autorización para utilizar un elemento como su curso de capacitación en línea sobre la cultura de la legalidad y las responsabilidades de los ciudadanos para garantizar el cambio en la sociedad (Recuadro 5.4).

Recuadro 5.4. Capacitación interactiva para promover una cultura de la legalidad. Gobierno de Nuevo León, sociedad civil e iniciativa del sector privado

La iniciativa ¡Hagámoslo Bien! presentó un curso interactivo de capacitación en línea sobre la cultura de la legalidad. El sitio web también permite consultar herramientas gratuitas para ayudar a los ciudadanos de Nuevo León a reconocer los beneficios sociales de apoyar el régimen de derecho en sus comunidades a fin de transformar sus ciudades. La capacitación en línea se imparte sin ningún costo.

El curso ofrece una introducción a los principios de una cultura de la legalidad, una explicación sobre la importancia de dicha cultura y el papel de los ciudadanos. Describe los obstáculos y mecanismos para crear una cultura de la legalidad en sus comunidades. También proporciona información básica a los ciudadanos sobre los principios del régimen de derecho y el papel de los ciudadanos al observarlo y cambiar sus interacciones en la sociedad. Tras finalizar el curso, los participantes presentan un examen y al aprobarlo reciben un certificado de acreditación.

Fuente: (D.R. Tecnológico de Monterrey, 2013^[17]).

La capacitación en integridad puede impartirse en el sitio web del gobierno. Podría alentarse a los interesados a que se inscriban y participen en este curso de aprendizaje electrónico ofreciéndoles incentivos para que lo finalicen, como expedir un certificado que los acredite como “Ciudadano en favor de la integridad” o “Negocio en favor de la integridad”. Esto podría considerarse, por ejemplo, en las solicitudes para obtener apoyo financiero o para actividades de contratación pública. Aunque debería alentarse a todos los ciudadanos de Nuevo León a tomar esta capacitación electrónica, esta debe ser obligatoria para todos los miembros del futuro Comité de Participación Ciudadana. La información sobre las sesiones de capacitación podría difundirse mediante comerciales de televisión y las redes sociales (por ejemplo, Twitter y Facebook).

La Coordinación de Enlace con la Sociedad Civil también podría identificar las instituciones públicas donde los ciudadanos han denunciado un alto nivel de corrupción. La Contraloría puede utilizar estos resultados para ayudar a elaborar programas educativos específicos sobre la integridad. Estos programas podrían seguir el ejemplo de uno para reducir la defraudación fiscal creado por el Servicio de Administración Tributaria (SAT) de México, que introdujo estos programas educativos en la educación superior. Nuevo León podría aprovechar esta experiencia para introducir programas de educación cívica en otras áreas en riesgo, como la contratación pública, que ha sido identificada tanto por el público como por el sector privado como un área sensible.

5.2.3. La Contraloría y Transparencia Gubernamental podría proponer medidas para “empujar” a las personas y empresas a fin de que actúen con integridad, y solicitar al gobernador de Nuevo León que encomiende responsabilidades a las secretarías pertinentes.

Las percepciones sobre la conducta, la comprensión basada en evidencia de lo que influye en las elecciones y el comportamiento humano pueden aplicarse de manera provechosa en las políticas de integridad. Cambiar sutilmente el contexto en el que se ofrece a las personas una opción, por ejemplo, puede hacer que sea más probable que hagan una mejor elección para su propio beneficio. Al aplicar las percepciones sobre la conducta es útil conocer la

arquitectura de la elección, es decir, la forma en que se les ofrece a las personas una opción. Ubicar las áreas de alto riesgo puede ayudar a las entidades públicas a entender dónde y cuándo los ciudadanos toman decisiones involuntariamente que podrían dar lugar a una vulneración de la integridad. Con base en esta información, deben examinarse los procesos y procedimientos respectivos para mostrar cómo reducir esos riesgos. Las pruebas de las ciencias conductuales han detectado, por ejemplo, que algunos factores —como demostrar que la mayoría de las personas realiza una acción deseada, el poder de las redes, incluir un pequeño mensaje (“recordatorio moral”), posibilitar la actuación colectiva, proporcionar apoyo mutuo y alentar las conductas para que las imiten las demás personas— influyen de manera positiva en el comportamiento de una persona (OCDE, 2016^[18]). En el Recuadro 5.5 se presentan varios ejemplos de países que han utilizado las percepciones sobre la conducta de esta manera.

Recuadro 5.5. Utilizar las percepciones sobre la conducta para sustentar la formulación de políticas

Varios países han emprendido iniciativas para aplicar los conocimientos arrojados por investigaciones recientes en las ciencias de la conducta con el propósito de modificar el comportamiento de sus ciudadanos:

- **Incluir mensajes con normas en las cartas enviadas a contribuyentes que no pagan impuestos:** los experimentos señalan que en las personas influye lo que hacen quienes están en su entorno. En el Reino Unido, el Equipo de Percepciones sobre la Conducta realizó un conjunto de estudios comparativos con distribución al azar para determinar el efecto de incluir mensajes sobre normas sociales en la correspondencia enviada a los contribuyentes que no pagan impuestos. Según los resultados de los estudios, destacar la frase “Nueve de cada diez personas pagan sus impuestos a tiempo y usted es una de las pocas personas que todavía no lo hace”, más directamente que el efecto de mencionar una norma social localizada sola, hizo que los porcentajes de pago aumentaran de 36.8% a 40.7% (Behavioural Insights Team, 2012^[19]).
- **Incluir recordatorios morales en los principales procesos de presentación de informes:** al igual que los recordatorios morales que pueden sustentar la toma de decisiones éticas, exigir recuadros para estampar la firma al principio de un formulario de declaración fiscal o de informe federal puede inducir una mayor vigilancia contra errores o informes falsos desde el principio. Por ejemplo, en Estados Unidos, a los proveedores federales que realizan ventas mediante los Programas de Suministro Federal se les exige pagar una cuota de financiamiento industrial (IFF), que se calcula a partir de una fracción del total de las ventas que hayan efectuado. A fin de calcular la cuota, los mismos proveedores deben informar el monto de sus ventas totales. Para aumentar el cumplimiento de esos informes, la Administración de Servicios Generales (GSA) utilizó, mediante una prueba piloto, un recuadro para firma electrónica al comienzo de su portal al presentar los informes en línea. El resultado de la prueba arrojó que la mediana de las ventas informadas por los mismos proveedores fue de USD 445 más alta para los proveedores que habían firmado en la parte superior del formulario. Esto se tradujo en USD 1.59 millones adicionales en cuotas de financiamiento industrial pagados al gobierno en un solo trimestre (Congdon and Shankar, 2015^[20]).

Fuentes: (Behavioural Insights Team, 2012^[19]; Congdon and Shankar, 2015^[20]).

Al centrarse en áreas específicas donde interactúan los ciudadanos y el sector público (por ejemplo, al pagar impuestos, solicitar y recibir prestaciones sociales, tramitar una licencia o presentar una oferta para un proceso de adquisiciones), la Contraloría podría identificar áreas donde pueda ser factible una intervención eficaz en la arquitectura de la elección. En el Cuadro 5.1 se identifican ejemplos de posibles herramientas para modificar la arquitectura de la elección con que se insta a los ciudadanos a comportarse con ética. La Contraloría podría entonces solicitar que el gobernador de Nuevo León encomiende responsabilidades a las secretarías pertinentes para experimentar y probar medidas innovadoras en la sociedad que sustenten la toma de decisiones en materia de integridad. Al aprovechar la buena práctica del Equipo de Percepciones sobre la Conducta del Reino Unido (Recuadro 5.6), las pruebas piloto deben basarse en una definición clara del resultado, deben entender el contexto en el que se realiza la intervención, deben diseñarse conforme a las necesidades del problema específico en cuestión y deben adaptarse en función del resultado de dichas pruebas.

Cuadro 5.1. Uso de herramientas para modificar la arquitectura de la elección

Herramienta	Aplicación habitual	Ejemplo
Incumplimiento	Estipular el incumplimiento en los procedimientos	En cada paquete de licitaciones, los licitantes del sector privado reciben automáticamente un formulario para declarar cualquier conflicto de interés.
Recordatorios y elección del momento oportuno	Mensaje moral Sensibilización a la identidad Sensibilización a los valores Sensibilización social	Incluir un recuadro para firma al principio del formulario de la declaración fiscal. "Como buen estudiante, estás comprometido con la integridad." "Pagar sobornos compromete su integridad como miembro de nuestra compañía." "Nueve de cada 10 personas pagan sus impuestos a tiempo y usted es una de las pocas personas que todavía no lo hace."
Simplificación y comodidad	Reducir el número de pasos en un trámite Fragmentación Visualización Comodidad	Presentación de declaraciones fiscales mediante un sistema electrónico. En vez de dar a conocer diferentes valores y normas de conducta, agruparlos todos en un concepto o palabra que tenga un sentido coherente y fácil de recordar. Mostrar el código de ética en las oficinas de los servicios públicos locales. Posibilitar que los ciudadanos paguen los impuestos mediante una aplicación telefónica.
Juegos	Juegos / concursos Competencias Microincentivos	Crear un concurso en línea sobre la integridad y la conducta ética... ...y permitir que los participantes compartan sus resultados y dejarlos competir entre ellos. Permitir que los participantes ganen premios y certificaciones en el juego.
Dispositivo de compromiso	Compromiso voluntario	"Por la presente declaro que toda la información proporcionada en este formulario de solicitud de subsidio por desempleo es veraz."

Fuente: Adaptado de (OCDE, 2018_[10]).

Recuadro 5.6. . Buenas prácticas del Equipo de Percepciones sobre la Conducta del Reino Unido

El Equipo de Percepciones sobre la Conducta (BIT, por sus siglas en inglés) creó una metodología que se sustenta en la experiencia de diseñar estrategias importantes para el gobierno del Reino Unido, con una comprensión profunda de las publicaciones sobre el comportamiento y la aplicación rigurosa de herramientas que ponen a prueba “lo que funciona”.

La esencia de esta metodología es el sistema EAST, que alienta a los responsables de políticas a hacer intervenciones conductuales Fáciles, Atractivas, Sociales y Oportunas (como expresan sus siglas en inglés), pero no puede aplicarse al margen de una comprensión sólida de la naturaleza y el contexto del problema.

El Equipo de Percepciones sobre la Conducta elaboró un método para desarrollar proyectos en cuatro fases:

1. **Definir el resultado:** identifique exactamente cuál es la conducta en la que se va a influir. Piense cómo medir esto de manera confiable y eficiente. Determine qué nivel de cambio haría que el proyecto valiera la pena y durante qué periodo.
2. **Entender el contexto:** acuda a las situaciones y con las personas involucradas en la conducta para entender el contexto desde su perspectiva. Utilice esta oportunidad para adquirir nuevos conocimientos y diseñar una intervención sensible y factible.
3. **Formular la intervención:** utilice el Sistema EAST para generar sus percepciones sobre la conducta. Es probable que esto sea un proceso interactivo que regrese a las dos fases anteriores.
4. **Probar, aprender y adaptar:** ponga en práctica la intervención de manera que sus efectos puedan medirse de manera fiable. En la medida de lo posible, el Equipo de Percepciones sobre la Conducta procura utilizar estudios comparativos con distribución al azar para evaluar sus intervenciones. Estos introducen un grupo de control para indicar qué sucedería si no se hubiera hecho nada.

Fuente: (Behavioural Insights Team, 2015^[21]).

5.3. Preparar a las generaciones futuras para actuar con integridad y prevenir la corrupción

5.3.1. La Secretaría de Educación y el Instituto Estatal de la Juventud podrían pensar en implementar un Plan de Acción para ampliar los materiales didácticos existentes sobre legalidad, integridad pública y combate a la corrupción e incorporarlos a las asignaturas comunes.

La educación sobre integridad pública y combate a la corrupción puede ayudar a modificar las normas sociales arraigadas que permiten que florezca la corrupción. Esa educación se encuentra en las escuelas (por ejemplo, en el plan de estudios actual o en actividades extracurriculares) o mediante herramientas ofrecidas de manera independiente (como las iniciativas de organizaciones de la sociedad civil). La educación en integridad pública genera conocimiento compartido sobre las normas y conductas esperadas para

prevenir la corrupción. También cultiva habilidades y valores de por vida para la integridad, al alentar a los ciudadanos jóvenes a aceptar su papel y responsabilidad para rechazar la corrupción. Se ha detectado que los programas de educación cívica aumentan la probabilidad de que los jóvenes rechacen la corrupción en el gobierno, y reducen la probabilidad de que toleren actividades ilegales o participen en ellas (Ainley, Schulz and Friedman, 2011^[22]; Fraillon, Schulz and Ainley, 2009^[23]).

Integrar los valores en el plan de estudios escolar no es una política nueva en México. La educación cívica se incluyó en la educación básica en el plan de estudios nacional desde principios de la década de 2000. De modo similar al nivel nacional, el enfoque de la educación cívica y de valores que se imparte en Nuevo León es promover una cultura de paz y legalidad (véase el Cuadro 5.2). Esto responde a una necesidad predeterminada de dotar a los ciudadanos jóvenes de Nuevo León con las habilidades para prevenir el acoso escolar, manejar los conflictos sin violencia y respetar a sus conciudadanos.

Cuadro 5.2. Programas emprendidos por Nuevo León para promover una cultura de la legalidad y no violencia

Programa	Objetivos del programa	Alcance del programa
Convive y aprende en una escuela segura	Aumentar la convivencia sana y la resolución pacífica de conflictos en las escuelas de Nuevo León, fortalecer el aprendizaje de los alumnos y el aprovechamiento escolar (esto fue remplazado por el PNCE en el año lectivo 2016-2017).	4 397 maestros de preescolar, primaria y secundaria.
Promotores de los Derechos Humanos y la Cultura de la Legalidad	Mediante la participación directa de centros de enseñanza: 1) difundir y crear conciencia entre los adolescentes sobre las acciones de los derechos humanos que afectan la cultura de la legalidad y 2) moldear los patrones culturales que determinen una integración social sana.	25 000 alumnos.
Programa Nacional de Convivencia Escolar (PNCE)	Fomentar un ambiente de armonía, pacífico e incluyente en las escuelas que ayude a prevenir el acoso escolar en los planteles públicos de educación básica. El objetivo es aumentar la calidad del aprendizaje y una formación integral en todos los grupos demográficos.	La meta del programa es beneficiar a un total de 2 236 escuelas, 2 499 directores, 27 173 docentes y 694 408 alumnos.
Campaña de Fortalecimiento de la Convivencia Escolar ¡A Convivir que se ocupa!	Proporcionar ambientes favorables para la interacción social en la enseñanza y el aprendizaje, donde los alumnos puedan desarrollar habilidades cognitivas para aprender a lo largo de la vida, así como socioemocionales para aprender a convivir pacíficamente.	Campañas de divulgación en 4 023 escuelas primarias y secundarias.
Unidad de Igualdad de Género	Generar, promover y difundir estrategias para incorporar las perspectivas de igualdad de género, el ejercicio de los derechos humanos y la erradicación de la violencia de género.	Toda la comunidad educativa: alumnos, docentes, directores y personal administrativo, padres de alumnos de primaria y secundaria.
Acompáñame a crecer	Fomentar el desarrollo de una convivencia escolar sana y ambientes escolares pacíficos mediante talleres con los padres o tutores de los alumnos. Los temas presentados incluyen: fortalecer la autoestima, manejar las emociones, reglas y límites, así como la resolución asertiva de los conflictos en la familia.	79 planteles de educación básica de enero a junio de 2018.
Conferencias para prevenir la violencia escolar	Fortalecer una cultura de convivencia sana, pacífica y sin violencia en las escuelas.	499 escuelas, 132 022 alumnos, docentes, directores, administradores y padres de alumnos de primaria y secundaria.
Campañas para promover los valores cívicos	Aumentar el amor y respeto de los alumnos por su país, un sentido de identidad nacional y regional, y una cultura de la legalidad para fomentar una convivencia armoniosa y una cultura de paz en la sociedad.	Las campañas identifican como objetivo 112 908 alumnos y 1 785 docentes en un total de 2 901 planteles.

Comprender el papel de las reglas y su necesidad en una sociedad exitosa es un elemento esencial de la integridad pública. El propósito de los programas del tipo descrito en el Cuadro 5.2 es enseñar a los alumnos cómo identificar y solucionar problemas en su comunidad. Estas son habilidades fundamentales necesarias para fomentar una cultura de integridad, porque ayudan a los alumnos a entender cómo puede aprovecharse el compromiso de las partes interesadas para solucionar problemas sociales complejos. Para reducir la tolerancia a la corrupción e inculcar valores de integridad, el actual Programa Nacional de Convivencia Escolar (PNCE) podría garantizar que las lecciones y actividades específicas sobre integridad y combate a la corrupción se incorporen en los manuales de enseñanza y los libros de texto de los alumnos, como se señala en el Estudio Nacional sobre Integridad (OCDE, 2017^[24]). En el nivel de secundaria, podrían incluirse actividades que involucren a los alumnos en el análisis del efecto negativo de las violaciones a la integridad y la corrupción sobre la sociedad en las acciones descritas en el PNCE.

Aunado a los programas de paz y legalidad, la Secretaría de Educación en el Estado de Nuevo León suscribió cuatro convenios con diferentes instituciones para programas de promoción de la integridad y habilidades para el combate a la corrupción (véase el Cuadro 5.3). Esto incluye un programa creado por la Contraloría y la Secretaría de Educación para enseñar a los estudiantes cómo promover una cultura de integridad en la sociedad. El programa, llamado “Los Incorruptibles”, instruye a alumnos entre 6 y 12 años sobre el papel del contralor para prevenir la corrupción. Otras iniciativas, como una para crear conciencia entre los directivos escolares, docentes y alumnos sobre el papel de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública, son útiles para ayudar a los ciudadanos a entender su responsabilidad de rendir cuentas y las herramientas que tienen para lograrlo.

Cuadro 5.3. Programas educativos en Nuevo León sobre la integridad y el combate a la corrupción

Entidades gubernamentales responsables	Programa y objetivos del programa
Secretaría de Educación y la organización de la sociedad civil Fundación EducarUno, A.C.	“Diseñar el cambio”: establecer las bases y mecanismos para la colaboración, fomentar la participación de docentes y alumnos en los planteles públicos de educación básica para formular y aplicar soluciones que mejoren el ambiente en sus comunidades.
Secretaría de Educación y el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Nuevo León	Organizar cursos, talleres y pláticas informativas para directivos escolares, docentes, personal administrativo, padres y alumnos de escuelas públicas. El objetivo es aumentar sus conocimientos sobre el papel de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública, la protección de datos personales y la rendición de cuentas, así como la difusión de materiales impresos para promover una cultura de transparencia.
Secretaría de Educación y la Comisión Electoral del Estado de Nuevo León	Fomentar el interés de los jóvenes para que participen en la vida democrática en Nuevo León al votar cuando estén en edad de hacerlo.
Secretaría de Educación y Contraloría	“Los Incorruptibles”: promover la educación de los ciudadanos y una cultura de combate a la corrupción entre la comunidad educativa, basada en principios de vigilancia, supervisión, transparencia y rendición de cuentas.

La Secretaría de Educación, al colaborar con otras entidades gubernamentales, ha hecho progresos considerables preparando material para promover una cultura de integridad en todo el estado. Sin embargo, al carecer de un plan de acción concreto, las intervenciones son según las necesidades y dependen de los directivos escolares interesados y de docentes dispuestos a incorporar los programas en sus escuelas y aulas. Además, sin un sistema específico de resultados didácticos que exponga con claridad las metas de

aprendizaje esperadas y los métodos para lograrlo, el conocimiento de los estudiantes sobre la integridad y el combate a la corrupción podría seguir siendo poco sistemático.

Para asegurar la longevidad y el contenido robusto, la Secretaría de Educación y el Instituto Estatal de la Juventud¹ podrían crear un plan de acción para incluir la educación sobre integridad y combate a la corrupción como un aspecto dominante en el plan de estudios. Al aprovechar los programas existentes, incluso el Programa Nacional de Convivencia Escolar (PNCE), el Programa Los Incorruptibles y el Programa de Transparencia y Acceso a la Información, el plan de acción podría identificar medidas, recursos, indicadores y plazos para emprender estas actividades fundamentales: el diseño del sistema de resultados didácticos, el diseño de los materiales de enseñanza y aprendizaje, el proceso de capacitación docente y proceso de pruebas y corrección. El Plan de Acción también debe plantear con claridad el proceso para integrar el sistema de resultados didácticos y los materiales de enseñanza y aprendizaje como un aspecto predominante en las asignaturas comunes, después de un proceso de pruebas y corrección. El Plan de Acción también podría incluir una disposición para crear un sistema de monitoreo y evaluación a fin de valorar el impacto en el conocimiento de los estudiantes.

El sistema de resultados didácticos debe identificar los conocimientos básicos, las habilidades y actitudes deseados para los estudiantes sobre la integridad pública y el combate a la corrupción (véase, por ejemplo, los que se presentan en el Cuadro 5.4). Los materiales de enseñanza y aprendizaje deben basarse en el sistema de resultados didácticos, adaptarse a grupos por edades específicas e incluir actividades que permitan a los estudiantes aplicar sus conocimientos sobre los valores de la integridad en forma tangible. Esto podría incluir actividades en el aula, como juegos, dramatizaciones y debates (véase, por ejemplo, el Recuadro 5.7, sobre Austria). Para estudiantes de mayor edad, esto también podría incluir encuentros en situaciones reales con funcionarios públicos, como las “personas éticas comunes” mencionadas en la sección anterior. Esto sería una oportunidad para que los estudiantes se reúnan con funcionarios públicos que trabajan por la integridad y apliquen sus conocimientos en la práctica.

Cuadro 5.4. Resultados de aprendizaje sugeridos para la educación sobre integridad pública**Resultado del aprendizaje básico 1: formar y defender posturas sobre el valor de la integridad pública y actuar de manera consecuente con ellas, independientemente de los mensajes y atractivos de otras opciones.***Resultados de aprendizaje inferior e indicadores para superarlo*

Los estudiantes pueden explicar sus propios valores sobre la integridad pública, los de los demás y los de la sociedad en general, y cómo se ven cuando se aplican.	<p>Identificar y utilizar el vocabulario que describa los valores y las situaciones en las que se aplican.</p> <p>Explicar los mecanismos que puedan provocar la falta de confianza en los valores de los demás o en su aplicación.</p> <p>Explicar los beneficios que aporta la aplicación sistemática de los procesos adecuados.</p> <p>Describir y definir los comportamientos que se opongan a la integridad pública.</p>
Los estudiantes pueden identificar los valores de integridad pública que promueven el bien público sobre el beneficio personal y describir las instituciones y procesos que se han diseñado para proteger el bien público.	<p>Citar ejemplos del bien público y contrastarlos con el beneficio personal y los valores que impulsan los procesos que mantienen ambos intereses separados.</p> <p>Describir y comparar el papel de las instituciones que resguardan la integridad y la necesidad de los procesos que la protegen y la crean, así como sus características.</p> <p>Separar con claridad a las personas y sus acciones del papel e importancia de las instituciones que resguardan la integridad de modo que pueda percibirse que, aunque las personas no cumplan con sus obligaciones, los motivos subyacentes de las propias instituciones deben mantenerse incólumes.</p>
Los estudiantes pueden crear e implementar procesos que obedezcan a sus propias posturas sobre el valor de la integridad pública y los de la sociedad.	<p>Crear normas y procesos y cumplir con lo estipulado en los mismos.</p> <p>Alentar a los demás a observar los principios del “régimen de derecho”.</p>
Los estudiantes pueden aplicar habilidades intelectuales para defender los valores de integridad pública.	<p>Concebir preguntas que exijan pensamientos de orden superior y la capacidad de responder a las preguntas de los demás.</p> <p>Examinar de manera crítica su propio comportamiento como ciudadanos y explicar las razones por las cuales otros participan en actividades que perjudican la integridad pública.</p> <p>Explicar las causas de los comportamientos que se opongan a la integridad pública.</p>

Resultados del aprendizaje básico 2: aplicar sus posturas sobre los valores para evaluar la posible corrupción y tomar las medidas adecuadas para combatirla*Resultados de aprendizaje inferior e indicadores para superarlo*

Los estudiantes pueden definir la corrupción y compararla con conductas inmorales o ilegales.	<p>Formar posturas sobre los valores referentes a la corrupción y expresar opiniones sobre los actos corruptos.</p> <p>Refutar de forma inmediata el argumento de que “está bien participar en la corrupción porque todos los demás lo hacen”.</p> <p>Explicar por qué la corrupción es peor que un simple robo.</p> <p>Proporcionar ejemplos que muestren por qué el robo de fondos o bienes públicos es tan malo como el robo de fondos o bienes privados.</p> <p>Identificar las normas y valores públicos y los puntos de vista religiosos, o ambos, que se opongan a las acciones de los líderes corruptos.</p>
Los estudiantes pueden comparar y determinar los diferentes mecanismos principales de la corrupción.	<p>Explicar el significado del soborno y dar ejemplos, así como comparar el papel y moralidad del sobornado con la del sobornado.</p> <p>Definir y dar ejemplos de nepotismo: explicar por qué es malo para el desarrollo de un país u organización; explicar las consecuencias del nepotismo, y explicar cómo la selección por méritos funciona y por qué es mejor que el nepotismo.</p> <p>Explicar el significado de los conflictos de interés y dar ejemplos: explicar cómo pueden evitarse; diseñar un proceso que trate los conflictos de interés y explicar las consecuencias.</p> <p>Definir el robo o mal uso de los bienes públicos y dar ejemplos: explicar las consecuencias del robo de bienes públicos; y comparar y contrastar la corrupción mayor con la menor.</p>
Los estudiantes pueden describir y evaluar las consecuencias de la corrupción en todo un país.	<p>Explicar y dar ejemplos de cómo los actos corruptos afectan a todos; cómo la desigualdad en los ingresos y las oportunidades empeoran con la corrupción y por qué a las empresas legales no les gusta la corrupción.</p>

Los estudiantes pueden identificar los signos probables de corrupción.	Identificar los signos probables de corrupción y dar ejemplos, como el nepotismo en vez de la selección por méritos; y la falta de rendición de cuentas y transparencia.
Los estudiantes pueden describir formas de corrupción y sugerir estrategias para combatirlas.	Explicar por qué somos parte del problema si no combatimos la corrupción. Definir y dar ejemplos de procesos transparentes: explicar cómo los procedimientos transparentes detienen la corrupción; evaluar un procedimiento como transparente y explicar, mediante ejemplos, por qué el exceso de reglamentación puede causar más corrupción. Definir la rendición de cuentas, explicar por qué y dar ejemplos de cómo la rendición de cuentas detiene la corrupción. Definir la honradez y dar ejemplos. Demostrar transparencia, rendición de cuentas y honradez en sus acciones.
Los estudiantes pueden identificar a quién y qué instituciones, o ambos, debe denunciarse la corrupción.	Describir diversas formas de denunciar la corrupción. Identificar los organismos que combaten la corrupción (instituciones que resguardan la integridad). Explicar el papel de los medios de comunicación y de las organizaciones de la sociedad civil en el combate a la corrupción.
Los estudiantes pueden explicar el propósito y la función de las políticas de integridad.	Entender el papel de una Ley de Libertad de la Información. Elaborar un Código de Ética o de Conducta, explicar cómo funciona en comparación con las leyes, regirse por él y determinar si sus acciones cumplen con lo estipulado en el mismo. Entender el concepto de protección de denunciantes y explicar por qué los denunciantes necesitan protección.

Fuente: (OCDE, 2018^[25]).

Recuadro 5.7. Ejemplos de Austria de actividades interactivas sobre la integridad pública y el combate a la corrupción

La Dirección Federal de Lucha contra la Corrupción (BAK) imparte capacitación para combatir la corrupción a estudiantes de 14 a 18 años mediante una combinación de actividades docentes e interactivas. Una de esas actividades es el “Barómetro de la Corrupción”. Se colocan dos hojas de papel sobre el piso, una dice “Corrupción” y la otra “No corrupción”. El instructor lee en voz alta ejemplos de casos de posible corrupción y los estudiantes se colocan detrás de las hojas, según el nivel de corrupción que creen que representa cada caso. Luego se les pide que justifiquen su decisión. Después del ejercicio, se reflexiona sobre cada caso y se analiza más a fondo.

Otra actividad es una escenificación en la que se presentan casos de corrupción y los estudiantes reciben una “tarjeta con su papel” para que lo expliquen. Uno de los casos, “Aceptación de regalos”, dice lo siguiente:

Claudia es una mala estudiante y es probable que repruebe matemáticas. Su madre se las arregla para reunirse con el maestro de Claudia en la escuela. Durante la conversación, la madre le da al maestro una pluma cara. El director de la escuela y un maestro de filosofía están presentes.

Posteriormente, los estudiantes analizan en grupos una serie de preguntas, que incluyen:

1. ¿Cómo evaluarías el comportamiento de cada persona?
2. En tu opinión, ¿esto ya puede considerarse corrupción?
3. ¿Cómo deberían comportarse adecuadamente estas personas?

Fuentes: (Federal Bureau of Anti-Corruption, s.f.^[26]; Federal Bureau of Anti-Corruption, 2013^[27]).

5.3.2. La Secretaría de Educación de Nuevo León podría trabajar con su homóloga federal para diseñar e impartir capacitación a los docentes en los temas sobre integridad pública y combate a la corrupción.

El éxito de impartir clases sobre integridad y combate a la corrupción depende de lo bien que los maestros enseñen el tema en las aulas. Capacitar a los docentes en los conceptos de integridad y combate a la corrupción es un elemento esencial de la reforma del plan de estudios. Tanto los aprendices como los profesionales expertos pueden beneficiarse de la adquisición de habilidades, conocimientos y confianza para abordar el tema. Capacitar en integridad y combate a la corrupción también puede introducir patrones normativos para los docentes, por ejemplo, la noción de que están obligados moralmente a impugnar la corrupción (Starkey, 2013^[28]). La capacitación del profesorado puede concretarse de muchas maneras, desde cursos en los programas para maestros en formación y capacitación profesional hasta seminarios y paquetes de recursos preparados por instituciones gubernamentales e instancias de la sociedad civil, o por ambos.

Como se señala en el *Estudio de la OCDE sobre Integridad de México* (OCDE, 2017^[24]), México tiene una tradición de formación docente, y la preparación inicial para maestros de preescolar y primaria generalmente se imparte en instituciones especiales de educación superior para maestros, conocidas como Escuelas Normales. Las universidades también imparten enseñanza inicial para maestros de secundaria y de educación media superior. La OECD recomendó que la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Secretaría de Educación Pública (SEP) federales trabajen juntas en el diseño de un curso para maestros —que se incluya en el plan de estudios de formación docente—, a fin de prepararlos para impartir las asignaturas de integridad y combate a la corrupción. En Nuevo León, la Secretaría de Educación podría pensar en apoyar la elaboración de esos cursos, al ofrecer que se prueben en ciertas universidades o instituciones de educación superior en el ámbito estatal.

La Ley del Servicio Profesional Docente en México estipula como requisito la actualización de los maestros en servicio. Esto exige que se capaciten y se les evalúe a lo largo de su carrera, y la Secretaría de Educación ofrece un programa de formación continua (Capacitación para docentes). En Nuevo León, los maestros pueden obtener un diploma profesional avanzado en educación cívica y ética para los niveles de preescolar, primaria y secundaria. Ese curso podría ser un posible programa piloto para incluir la formación docente en integridad y combate a la corrupción como un aspecto predominante de la actualización de los maestros en servicio y de los que se preparan para serlo. En abril de 2016, la Secretaría de Educación Pública y Mundo Sustentable, A.C. — organización de la sociedad civil—, suscribieron un Convenio de Colaboración General para capacitar a los docentes en el fortalecimiento de los valores para alumnos de educación básica.

Recuadro 5.8. Cómo prepara Lituania a sus maestros para enseñar el combate a la corrupción

Al elaborar su programa de combate a la corrupción, Lituania identificó dos objetivos del proyecto para ayudar a los docentes a incluir contenido sobre este tema al planear sus clases: 1) un programa de actualización para docentes en servicio sobre educación contra la corrupción y 2) un equipo de instructores con la capacidad de asesorar y formar a otros maestros.

En febrero de 2004, el equipo del proyecto preparó un curso de capacitación para maestros y un programa de actualización para docentes en servicio. De marzo a agosto de 2004 se celebraron talleres y seminarios de capacitación para maestros, que abarcaron los siguientes temas:

- metodología de pensamiento crítico para educar contra la corrupción,
- fundamentos de la educación de adultos,
- principios de planeación estratégica y
- elaboración de un programa de actualización para docentes en servicio para educar contra la corrupción.

De septiembre a diciembre de 2004 se preparó el programa de actualización para docentes en servicio y se puso a prueba en las regiones, lo que ayudó a sustentar las actualizaciones del programa. El curso resultante, “Las oportunidades de educar contra la corrupción para escuela secundaria”, es parte de la capacitación permanente que ofrece el Centro de Didáctica Moderna, una institución de excelencia para el plan de estudios y los métodos de enseñanza. El objetivo del programa es proporcionar información a los docentes sobre la corrupción, impartir educación contra la corrupción y alentar a los maestros a que incluyan elementos de esta enseñanza al planear sus clases y en las actividades extracurriculares.

Fuente: (Modern Didactics Centre, 2004^[29]).

Propuestas de acción

Fomentar un sentido común de responsabilidad para la integridad en toda la sociedad.

- La Contraloría y Transparencia Gubernamental podría proponer actividades para crear conciencia entre los ciudadanos y las empresas sobre el papel que desempeñan y su responsabilidad de respetar la integridad pública.
- La Contraloría y Transparencia Gubernamental podría formular un plan de acción para crear conciencia que identifique claramente los objetivos deseados (por ejemplo, la conducta que desean cambiar o las percepciones que desean cuestionarse), los productos fundamentales (por ejemplo, los métodos para lograr los objetivos), los públicos destinatarios y (cuando proceda) los principales socios para lograr estas metas.
 - Cuando el plan de acción proponga que otras secretarías asuman ciertas responsabilidades, la Contraloría podría solicitar que el gobernador de Nuevo León asigne las responsabilidades de implementación a las secretarías pertinentes.
 - La Coordinación de Enlace con la Sociedad Civil puede apoyar a la Contraloría a elaborar e implementar el plan de acción y el Consejo Estatal para la Promoción de los Valores y Cultura de la Legalidad también podría apoyar a esas entidades a llevar a cabo las actividades de concientización.
- La Contraloría y Transparencia Gubernamental podría pensar en proponer campañas de concientización que destaquen a los funcionarios públicos éticos. Las campañas de concientización podrían mostrar “héroes éticos comunes”, conocidos por su integridad en el servicio público, que destaquen los valores y la conducta de esos funcionarios al ejercer sus funciones con integridad, y pedir a los ciudadanos que los apoyen en su búsqueda de la integridad.
- La Contraloría y Transparencia Gubernamental podría proponer que se formulen programas de capacitación en integridad y combate a la corrupción para el sector empresarial y la sociedad civil, y solicitar que el gobernador de Nuevo León encomiende la responsabilidad de esa tarea a las secretarías pertinentes.
- La Coordinación de Enlace con la Sociedad Civil podría identificar instituciones del sector público donde los ciudadanos denuncien un alto nivel de corrupción. Contraloría y Transparencia Gubernamental podría utilizar esta información para ayudar a elaborar programas educativos específicos sobre integridad.
- La Contraloría y Transparencia Gubernamental podría identificar áreas donde pueda ser factible una intervención eficaz en la arquitectura de la elección. Luego podría solicitar que el gobernador de Nuevo León encomiende responsabilidades a las secretarías pertinentes para experimentar y probar medidas innovadoras en la sociedad, a fin de fomentar la toma de decisiones que promueva la integridad.

Preparar a las generaciones futuras para actuar con integridad y prevenir la corrupción.

- La Secretaría de Educación y el Instituto Estatal de la Juventud podrían pensar en introducir un Plan de Acción para ampliar los materiales didácticos existentes

sobre legalidad, integridad pública y combate a la corrupción e incorporarlos a las asignaturas comunes.

- El Plan de Acción podría describir como la Secretaría de Educación de Nuevo León y el Instituto Estatal de la Juventud aprovecharán los programas existentes, incluso el Programa Nacional de Convivencia Escolar (PNCE), el programa Los Incorruptibles y el Programa de Transparencia y Acceso a la Información.
 - El Plan de Acción podría describir medidas, recursos, indicadores y plazos para las siguientes actividades fundamentales: el diseño del sistema de resultados didácticos, el diseño de los materiales de enseñanza y aprendizaje, la capacitación docente y el proceso de pruebas y corrección.
 - El Plan de Acción también debe exponer con claridad cómo el sistema de resultados didácticos y los materiales de enseñanza y aprendizaje se incorporarán como un aspecto predominante en las asignaturas comunes, una vez completado el proceso de los proyectos de pruebas y de corrección. También debe incluir una disposición para crear un sistema de monitoreo y evaluación a fin de valorar el impacto en el conocimiento de los estudiantes.
- El sistema de resultados didácticos debe identificar los conocimientos básicos, habilidades y actitudes básicas deseadas para los estudiantes sobre la integridad pública y el combate a la corrupción. Los materiales de enseñanza y aprendizaje deben basarse en el sistema de resultados didácticos, adaptarse a grupos por edades específicas e incluir actividades en las cuales los estudiantes apliquen sus conocimientos sobre la integridad en forma tangible.
- La Secretaría de Educación de Nuevo León podría trabajar con su homóloga federal para diseñar programas e impartir capacitación a los docentes en los temas sobre integridad pública y combate a la corrupción.
- La Secretaría de Educación podría pensar en apoyar la elaboración de cursos universitarios y semiuniversitarios sobre integridad y combate a la corrupción, al ofrecer que se prueben en ciertas universidades o instituciones de educación superior en el ámbito estatal.

Nota

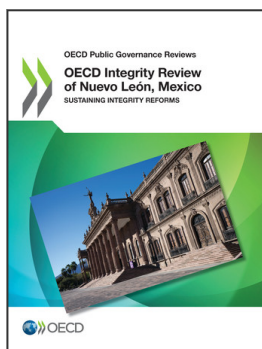
¹ El Instituto Estatal de la Juventud es una entidad descentralizada, con participación ciudadana en el gobierno, responsable de diseñar e implementar políticas públicas para el desarrollo de la juventud en Nuevo León.

Bibliografía

- Acemoglu, D. and M. Jackson (2014), *Social Norms and the Enforcement of Laws*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, <http://dx.doi.org/10.3386/w20369>. [2]
- 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. [22]
- Barkan, R., S. Ayal and D. Ariely (2015), “Ethical dissonance, justifications, and moral behaviour”, *Current Opinion in Psychology*, Vol. 6, pp. 157-161, <https://doi.org/10.1016/j.copsyc.2015.08.001>. [12]
- Barr, A. and D. Serra (2010), “Corruption and culture: an experimental analysis”, *Journal of Public Economics*, Vol. 94, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jpubeco.2010.07.006>. [5]
- Behavioural Insights Team (2015), “Applying behavioural insights to reduce fraud, error and debt”, Cabinet Office, http://www.behaviouralinsights.co.uk/wp-content/uploads/2015/07/BIT_FraudErrorDebt_accessible.pdf. [21]
- Behavioural Insights Team (2012), *Applying behavioural insights to reduce fraud, error and debt*, Cabinet Office, Behavioural Insights Team, http://38r8om2xjhh125mw24492dir.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2015/07/BIT_FraudErrorDebt_accessible.pdf. [19]
- Camerer, C. (2003), *Behavioral Game Theory: Experiments in strategic interaction*, Russell Sage Foundation, <https://press.princeton.edu/titles/7517.html>. [11]
- Congdon, W. and M. Shankar (2015), “The White House Social and Behavioral Sciences Team: lessons learned from year one”, *Behavioral Science and Policy*, Vol. 1/2, pp. 77-86, https://behavioralpolicy.org/wp-content/uploads/2017/05/BSP_vol1is2_Congdon.pdf. [20]
- D.R. Tecnológico de Monterrey (2013), *Cultura de la Legalidad - Recursos educativos en línea*, <http://www.cca.org.mx/culturadelalegalidad/>. [17]
- Estado de Nuevo León (2016), *Ley para la promoción de valores y cultura de la legalidad del Estado de Nuevo León*, <https://www.pjenl.gob.mx/CJ/Transparencia/01MJ/LPVCLENL.pdf>. [7]
- Federal Bureau of Anti-Corruption (2013), *Anti-Corruption Training for Students of 14-18 Years*, *Presentation to the 4th UNCAC Working Group 26-28 August 2013*, https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2013-August-26-28/Presentations/Austria_Meixner_Anti-Corruption_Training_2.pdf. [27]
- Federal Bureau of Anti-Corruption (s.f.), *Anti-Corruption Training in the field of education*, Austrian Ministry of Interior, Federal Bureau of Anti Corruption. [26]
- Fisman, R. and E. Miguel (2008), *Economic Gangsters: Corruption, Violence and the Poverty of Nations*, Princeton University Press, <https://press.princeton.edu/titles/9170.html>. [4]

- 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. [23]
- Gächter, S. and J. Schulz (2016), “Intrinsic honesty and the prevalence of rule violations across societies”, *Nature*, Vol. 531, <http://dx.doi.org/10.1038/nature17160>. [6]
- Gatti, R., S. Paternostro and J. Rigolini (2003), “Individual Attitudes toward Corruption: Do Social Effects Matter?”, No. 3122, World Bank, Washington, D.C., <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-3122>. [3]
- Gingerich, D. et al. (2015), *Corruption as a Self-Fulfilling Prophecy: Evidence from a survey experiment in Costa Rica*, <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6826/Corruption%20as%20a%20Self-Fulfilling%20Prophecy%3A%20Evidence%20from%20a%20Survey%20Experiment%20in%20Costa%20Rica.pdf?sequence=1>. [9]
- ICAC (2016), *Independent Commission Against Corruption, Hong Kong*, <http://www.icac.org.hk/en/ack/pep/index.html>. [16]
- Integrity Action (2016), *Integrity Clubs Manual Outline*, Integrity Action, https://integrityaction.org/sites/default/files/training_materials/Integrity%20Clubs%20Manual%20-%20English.pdf (consultado el 10 de septiembre de 2018). [13]
- Johnston, M. (2005), *Syndromes of Corruption: Wealth, Power and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge. [15]
- Mann, C. (2011), *Behaviour changing campaigns: success and failure factors*, U4 Anti-Corruption Resource Centre, Bergen, <http://www.u4.no/publications/behaviour-changing-campaigns-success-and-failure-factors/>. [8]
- Modern Didactics Centre (2004), *Education Against Corruption/in-service training*, <http://www.sdcentras.lt/antikorupcija/en/kt.htm>. [29]
- OCDE (2018), *Education for Integrity: Teaching on Anti-Corruption, Values and the Rule of Law*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/governance/ethics/education-for-integrity-web.pdf>. [25]
- OCDE (2018), *La integridad pública desde una perspectiva conductual: El factor humano como herramienta anticorrupción*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264306745-es>. [10]
- OCDE (2017), *Estudio de la OCDE sobre integridad en México: Adoptando una postura más firme contra la corrupción*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264280687-es>. [24]
- OCDE (2017), *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública*, <http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>. [1]

- OCDE (2016), *Protecting Consumers through Behavioural Insights: Regulating the Communications Market in Colombia*, OECD Publishing, Paris, [18]
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264255463-en>.
- Panth, S. (2011), *Changing Norms is Key to Fighting Everyday Corruption*, The Communication for Governance and Accountability Programme, World Bank, [14]
<http://siteresources.worldbank.org/INTGOVACC/Resources/ChangingNormsAnnexFinal.pdf>.
- Starkey, H. (2013), “*Teaching the Teachers*”, in, Transparency International: Global Corruption Report Education, [28]
https://www.transparency.org/gcr_education/integrity.



From:
OECD Integrity Review of Nuevo León, Mexico
Sustaining Integrity Reforms

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/9789264284463-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2018), “Crear una cultura de integridad en Nuevo León con un enfoque que involucre a toda la sociedad”, in *OECD Integrity Review of Nuevo León, Mexico: Sustaining Integrity Reforms*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264306905-8-es>

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.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.