

## Capítulo 4.

### Hacia un Enfoque de “Sociedad en su Conjunto” para la Integridad en México

*El impulso motor detrás del Sistema Nacional Anticorrupción de México ha sido el fortalecimiento de la resiliencia de las instituciones públicas y de los funcionarios ante la corrupción. Sin embargo, cuando ocurren violaciones de la integridad entre ciudadanos y empresas, y cuando la sociedad muestra un alto nivel de tolerancia hacia la corrupción, el impacto de leyes estrictas y de disposiciones institucionales bien diseñadas puede ser limitado. El Gobierno, por sí solo, no puede erradicar la corrupción; la participación activa de la sociedad en su conjunto, en la promoción y adopción de las normas sociales para la integridad, es crucial para prevenir eficazmente la corrupción. Los ciudadanos y las empresas deben esperar integridad no sólo de su gobierno e instituciones, sino también entre sí. Para dar sólo un ejemplo, así como el gobierno no debe solicitar o aceptar sobornos, ni los ciudadanos ni las empresas deben aceptar pagarlos. El capítulo inicia explorando los niveles de integridad en la sociedad mexicana, de acuerdo a los datos disponibles para determinados sectores, y presenta recomendaciones para promover las normas sociales de integridad, sensibilizando, desarrollando capacidades y suscitando cambios en el comportamiento. La segunda sección del capítulo describe la manera de inculcar normas de integridad y valores en los jóvenes, y detalla propuestas para incluir educación, sobre integridad y combate a la corrupción, en el plan de estudios en primarias y secundarias. Adicionalmente, destaca la necesidad de capacitar a los profesores para que cumplan con eficacia los planes de estudios.*

## Introducción: Desplazarse, de manera más amplia, de la integridad del sector público hacia la integridad pública

Los ciudadanos y las empresas no son sólo vigilantes de los servidores públicos y de las instituciones gubernamentales; también son miembros potencialmente activos de la comunidad y pueden contribuir a una promoción de integridad más amplia en la sociedad. En efecto, la corrupción involucra a múltiples actores; la falta de integridad de un grupo puede tener un efecto reverberante en otros segmentos de la sociedad. Cuando los ciudadanos pagan sobornos, evaden impuestos, procuran o reciben prestaciones sociales fraudulentas o explotan servicios públicos (como el transporte) sin pagar, no sólo están apropiándose indebidamente de recursos del gobierno, sino que están socavando el tejido social construido en la confianza interpersonal e institucional y en el respeto a las reglas y normas. Del mismo modo, las empresas que evaden impuestos, se coluden entre sí, ofrecen sobornos o contribuciones políticas ilegales y buscan influir en las políticas públicas, exclusivamente a su favor a costa del bien público, no sólo reducen la competitividad y crear externalidades económicas negativas, sino que también socavan la legitimidad del gobierno y la confianza en los mercados. Por lo tanto, aunque "la integridad del sector público" es sin duda importante, resulta esencial que la responsabilidad de promover "la integridad pública" sea compartida, de manera más amplia, por el gobierno, la ciudadanía y el sector privado.

**Tabla 4.1. Posibles infracciones de integridad que ocurren en las interacciones sociales**

Interacciones	Tipo de violación potencial de la integridad
Ciudadanos y gobierno	Dar un soborno, evadir impuestos o hacer trampa en prestaciones públicas, etc.
Ciudadanos y otros ciudadanos	Violación de leyes, con daño a la sociedad en su conjunto (infracciones de tránsito, vandalismo en espacios públicos, etc.)
Empresas y gobierno	Pago de sobornos (por empresas) para obtener contratos, financiamiento ilegal a partidos políticos, etc.
Empresas y otras empresas	Colusión/manipulación de ofertas, concertación de precios, etc.

Elaborado por la OCDE.

Adoptar un enfoque de sociedad en su conjunto para combatir la corrupción debe, por lo tanto, estar al centro de toda estrategia nacional anticorrupción. Para este fin, los gobiernos pueden promover una cultura de integridad pública al asociarse con el sector privado, la sociedad civil y las personas, en particular a través de:

- Reconocer explícitamente, en el sistema de integridad pública de un país, el papel que deben jugar, el sector privado, la sociedad civil y las personas, en el respeto a los valores de integridad, en sus interacciones con el sector público y en las interacciones entre ellos.
- Alentar al sector privado, la sociedad civil y las personas a defender esos valores como una responsabilidad compartida, al:
  - Crear conciencia en la sociedad acerca de los beneficios de la integridad y reducir la tolerancia a la violación de normas de integridad pública; y

- Llevar a cabo, donde proceda, campañas para promover la educación cívica en integridad pública, entre las personas y particularmente en las escuelas (OECD, 2017).

Como comentamos en el capítulo 2, las recientes reformas anticorrupción de México han establecido nuevos acuerdos de gobernanza que reconocen explícitamente el importante papel de la sociedad civil y del sector privado. Un Comité de Participación Ciudadana ha sido creado y preside el Comité Coordinador del SNA. En esta etapa, la medida en que ambos o cualquiera de estos comités implementen iniciativas concretas para difundir más ampliamente los valores integridad queda aún por verse.

Como un medio para informar a estos comités en ese sentido, este capítulo evalúa cómo el SNA y su futuro Plan de Acción pueden aprovechar las nuevas reformas anticorrupción para inculcar, de manera más amplia, una cultura de integridad en la sociedad. Específicamente, se analizan las dos dimensiones anteriores: 1) cómo podría México promover una mayor apropiación y reconocimiento, por parte de los grupos de actores clave, de su responsabilidad compartida en cultivar los valores de integridad en la sociedad; 2) cómo podría México crear conciencia acerca de los beneficios sociales, económicos y políticos que resultarían de una mayor integridad pública.

### **Cultivar un sentido compartido de responsabilidad de la integridad en toda la sociedad: concientización, desarrollo de capacidades y promoción de un cambio de comportamiento entre los ciudadanos y las empresas**

*A futuro, los Comités del SNA deben tomar un papel activo en comunicar a los ciudadanos y a las empresas los roles y responsabilidades que les corresponden para el respeto de la integridad pública, mediante campañas de concientización. El Plan de acción resultante, desarrollado por los Comités del SNA, deben definir y asignar responsabilidades para concientizar a los ministerios competentes.*

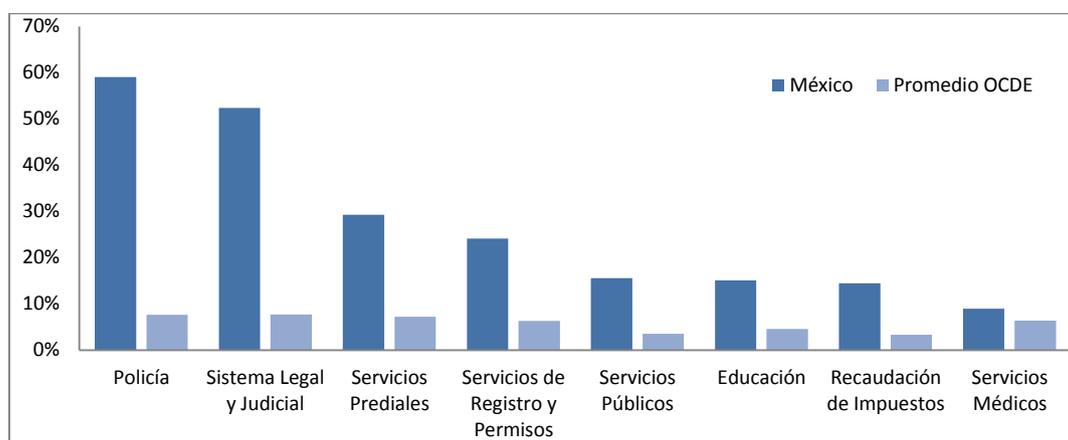
En México, el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) ha sido enfocado principalmente al fortalecimiento de la capacidad de recuperación de las instituciones de gobierno en el combate a la corrupción. Sin embargo, leyes claras y disposiciones institucionales bien diseñadas pueden enfrentar una batalla cuesta arriba en la prevención de la corrupción, a menos que los ciudadanos y las empresas asuman también la responsabilidad de actuar con integridad en sus interacciones, tanto con el gobierno y como en otros ámbitos.

Es necesario revertir una cultura de aceptación de la corrupción y de las violaciones a la integridad, para lograr implementar las reformas de integridad. Si las normas sociales prevalecientes son tolerantes con la corrupción, las reformas legales e institucionales para la integridad no tendrán éxito.<sup>1</sup> Gatti y otros encontraron que los efectos sociales – es decir, la influencia del comportamiento de otras personas en la conducta individual – juegan un papel importante para determinar las actitudes individuales hacia la corrupción. En efecto, la evidencia ha demostrado que, al encontrarse rodeadas por una cultura de corrupción, las personas son más tolerantes a ésta última (Gatti et al, 2003). Peor aún, los ciudadanos pueden desanimarse al intentar superar la corrupción. Así, cuando las normas sociales predominantes disculpan a la corrupción y al comportamiento de transgresión de las reglas, deben adoptarse medidas para comunicar y evidenciar las nuevas conductas sociales esperadas

Si bien es cierto que las reformas del SNA fueron apoyadas por los esfuerzos de la sociedad civil, demostrando una creciente intolerancia hacia la corrupción en el sector público, y que el SNA seguramente atenderá estas preocupaciones, es crucial reconocer, sin embargo, que los esfuerzos anticorrupción serán más eficaces si son enfocados a la sociedad en su conjunto. Efectivamente, en México, las violaciones de la integridad y la tolerancia de la corrupción en otras interacciones (no gubernamentales) son una preocupación urgente que debe ser atendida. Por ejemplo, según el Barómetro de Corrupción Global del 2013, el 33 por ciento de los encuestados en México informó haber pagado un soborno en alguno de los siguientes sectores: educación, sistema judicial, servicios médicos y de salud, policía, registros y permisos, servicios públicos, impuestos y prediales (Transparency International, 2013). En comparación con el promedio de la OCDE, el porcentaje de ciudadanos habiendo reportado pago de sobornos es significativamente mayor (véase Gráfica 4.1).

**Gráfica 4.1. Barómetro de Corrupción Mundial 2013:**

Porcentaje de población habiendo reportado el pago de un soborno, por sector, en los últimos 12 meses

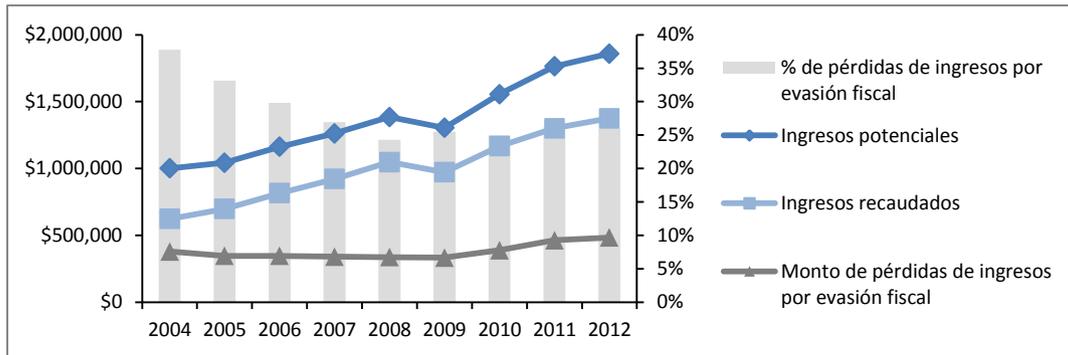


*Nota:* El promedio de la OCDE no incluye a Suecia.

*Fuente:* Transparency International (2013), *Global Corruption Barometer: Mexico*, Transparencia Internacional, Berlin, [www.transparency.org/gcb2013/country/?country=mexico](http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=mexico).

Teorell, J. et al (2016), *The Quality of Government OECD Dataset, version Jan16*, The Quality of Government Institute, University of Gothenburg, [www.qog.pol.gu.se](http://www.qog.pol.gu.se).

Del mismo modo, como se muestra en la Gráfica 4.2, la evasión fiscal es también un problema apremiante en México. En efecto, entre 2004 y 2012, la evasión fiscal en México redujo los ingresos del gobierno en un 20 a 38%.

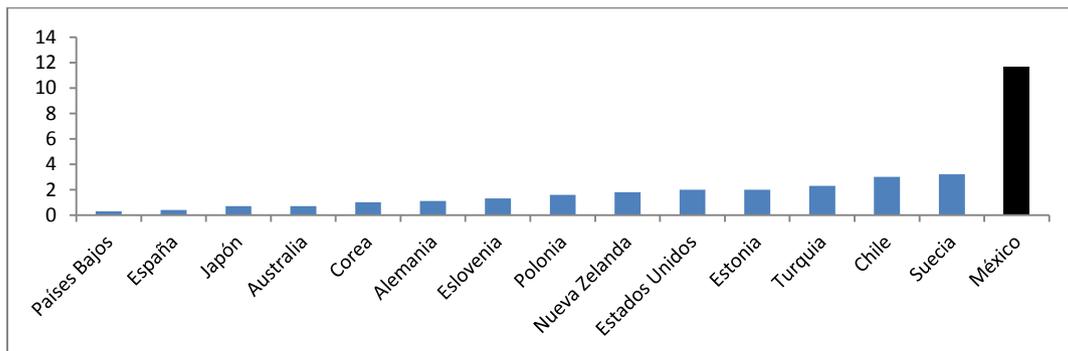
**Gráfica 4.2. Pérdidas de Ingresos por Evasión Fiscal**

Fuente: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (2013) "Estudio de Evasión Global de Impuestos" Resumen Ejecutivo, [www.sat.gob.mx/administracion\\_sat/estudios\\_evasion\\_fiscal/Paginas/default.aspx](http://www.sat.gob.mx/administracion_sat/estudios_evasion_fiscal/Paginas/default.aspx).

Es más, el comportamiento de parasitismo es un área de preocupación para la integridad pública en México. Según la Encuesta de Valores Mundiales, entre los países miembros de la OCDE estudiados, los encuestados en México fueron quienes estuvieron más a favor de evitar pagar una tarifa por el transporte público (véase Gráfica 4.3).

**Gráfica 4.3. Siempre justificable: evitar pagar la tarifa del transporte público**

Proporción de encuestados %



Nota: Respuestas a la pregunta "Por favor dígame, para cada una de las siguientes acciones, si cree que es siempre justificable, nunca justificable, o algo intermedio: ahorrarse la tarifa del transporte público". Respuestas se calificaron en una escala de diez puntos, que van desde "Siempre justificable" hasta "Nunca justificable". Las puntuaciones anteriores muestran las respuestas de "Siempre Justificable" en quince países miembros de OCDE. Datos no disponibles para Austria, Bélgica, Canadá, República Checa, Dinamarca, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Corea, Letonia, Luxemburgo, Noruega, Portugal, España, Eslovaquia, Reino Unido.

Fuente: World Values Survey (2017), *World Values Survey Wave 6 (2010-2014)*, [www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV6.jsp](http://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV6.jsp) (consultado marzo 2017).

Asimismo, hay una fuerte percepción de apatía del ciudadano hacia la corrupción en México. Según datos de la encuesta ENCUP del 2012, que mide características de la cultura cívica en México, 68 por ciento de los encuestados afirmó que los ciudadanos permiten que la corrupción exista (INE, 2016).

Por lo tanto, un enfoque de sociedad en su conjunto, que tenga como objetivo fomentar una cultura de integridad, debe ser un componente crucial de las reformas contra la corrupción en México. Para ello, el SNA, y su futuro plan de acción, deben reconocer el papel vital que los ciudadanos y las empresas juegan en combatir la corrupción, mediante la inclusión de iniciativas explícitas dirigidas a la ciudadanía y al sector privado. El Comité de Participación Ciudadana será fundamental en posibilitar estos esfuerzos, proporcionando asesoramiento y orientación sobre los retos comunes, de corrupción y de violaciones de la integridad, que enfrenta la población.

En específico, el Comité Coordinador del SNA y el Comité de Participación Ciudadana deben considerar seriamente la posibilidad de asignar responsabilidades, en el Plan de Acción del SNA, a las secretarías competentes, incluyendo, pero no limitado a, la Secretaría de la Función Pública (SFP), el Servicio de Administración Tributaria (SAT), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) para llevar a cabo campañas de concientización que desafíen la aceptación, por los ciudadanos, de una norma específica, o una serie de normas, relativas a la corrupción y eduquen al público sobre las habilidades y herramientas que les permitan rechazar el comportamiento no ético. Las campañas de concientización podrían asumir una variedad de formas, incluyendo anuncios de televisión, cartelera pública y medios sociales (Twitter, Facebook, YouTube y LinkedIn). Las campañas de concientización deben enfocarse en comunicar lo siguiente: 1) las normas sociales de integridad esperadas, como resultado de las recientes reformas anticorrupción; 2) las funciones y responsabilidades de los ciudadanos y las empresas para defender estas normas sociales; y 3) los beneficios colectivos de mantener una cultura de integridad pública en todo México.

Las experiencias nacionales han documentado los beneficios de campañas anticorrupción, bien diseñadas, para reducir la aceptación de la corrupción y que van desde la disminución de los niveles de violación de la integridad (véase el Recuadro 4.1 en el caso de Colombia) a la reducción de la tolerancia a la corrupción y a la movilización de ciudadanos para adoptar una postura contra la corrupción (véase el Recuadro 4.3 en el caso de Hong Kong).

#### **Recuadro 4.1. Cambio de Actitud de la Sociedad hacia las Transgresiones a las Normas en Colombia**

En 1994, el Dr. Antanas Mockus se convirtió en el alcalde de Bogotá, en aquel tiempo conocida como la capital mundial del homicidio, con un gobierno municipal notoriamente corrupto.

En un esfuerzo por reformar su ciudad, el Dr. Mockus instituyó una serie de medidas, encaminadas a cambiar las actitudes hacia las transgresiones a las normas. El enfoque que adoptó era único, en la medida en que él utilizó mimos para domar a los infractores. Contrató a un grupo de estudiantes de teatro, que ubicó entonces en las intersecciones de tráfico, en toda la ciudad, con pintura de cara blanca y mallas, para ayudar a hacer cumplir el reglamento de tránsito. En vez de llevar armas, los mimos llevan tarjetas con la imagen de un pulgar hacia abajo. Cada vez que sorprendían a alguien rompiendo las reglas, le mostraban la tarjeta, al estilo de un árbitro de fútbol. Los ciudadanos comunes se unieron a los estudiantes de teatro, ayudando a hacer cumplir las normas con este enfoque humorístico. Transcurridos unos meses, la proporción de peatones que obedecían las señales de tránsito pasó, según informes, del 26 al 75 por ciento.

### Recuadro 4.1. Cambio de Actitud de la Sociedad hacia las Transgresiones a las Normas en Colombia (cont.)

De ahí en adelante, Mockus amplió su programa de reformas, instituyendo una gama más amplia de medidas para enfrentar a la violencia, la delincuencia y la pobreza en la ciudad, tales como clausurar el departamento de policía de tránsito, cuyos empleados eran notorios por recibir sobornos, e inició una serie de proyectos de obras públicas a gran escala, para mejorar la prestación de servicios a los pobres de la ciudad. Pero sus esfuerzos por cambiar las actitudes eran lo que él consideraba fundamental en todas sus formas, constatando que la transformación de la cultura ciudadana era crucial para atender los problemas que enfrentaba Bogotá.

*Fuente:* Fisman, R. and Miguel, E. (2008) *Economic Gangsters: Corruption, Violence and the Poverty of Nations*, Princeton University Press.

Al diseñar y llevar a cabo estas campañas, las secretarías competentes deben considerar las buenas prácticas, aplicadas en campañas anticorrupción exitosas, que demuestran la necesidad de personalización según el público objetivo, de generar responsabilidad comunitaria, incrementar el sentido de intermediación y fomentar la acción. El Recuadro 4.2, a continuación, ofrece una visión en profundidad de los factores clave a considerar al diseñar una campaña eficaz de cambio de comportamiento.

### Recuadro 4.2. Campañas de Cambio de Comportamiento: Factores de éxito

Gráfica 4.4. Factores a Considerar para Campañas Eficaces de Concientización



*Fuente:* Adaptación del autor a partir de Mann (2011).

Las lecciones aprendidas de las campañas exitosas existentes, para el cambio de comportamiento, pueden ser aprovechadas para aportar información al desarrollo de campañas anticorrupción exitosas.

#### *Personalizar la campaña de acuerdo al público*

- Utilizar actitudes existentes
- Hacer que los temas sean accesibles al público
- Hacer que los temas sean culturalmente específicos
- Ver los temas desde el punto de vista de las audiencias

**Recuadro 4.2. Campañas de Cambio de Comportamiento: Factores de éxito (cont.)*****Generar responsabilidad comunitaria:***

- Hacer que el tema sea socialmente inaceptable encuadrándolo en términos morales
- Destacar la extensión del impacto del tema sobre la sociedad y evidenciar su impacto en la vida humana

***Incrementar el sentido de intermediación:***

- Desarrollar un sentido de autocontrol, motivación, conocimientos y habilidades
- Ofrecer conductas alternativas

***Alentar la acción:***

- Destacar la acción que debe ser tomada, como los procedimientos apropiados para reportar actividades corruptas

Al desarrollar una campaña de concientización, con miras a cambiar las normas sociales, es igualmente importante evitar campañas basadas en el miedo, ya que pueden tener como resultado que las personas desestimen el mensaje, por ser demasiado extremo, con poca probabilidad de sucederles o demasiado inquietante. Del mismo modo, las campañas que carecen de una voz creíble, con temas sensacionalistas y que evitan evidencias creíbles y auténticas son raramente afectivas, ya que los destinatarios no se identifican con el tema en cuestión.

*Fuente:* Mann, C. (2011), *Behaviour changing campaigns: success and failure factors*, U4 Expert Answer, U4 Anti-corruption Resource Centre, Bergen,  
<http://www.u4.no/publications/behaviour-changing-campaigns-success-and-failure-factors/>.

***Además de concientización, los comités del SNA deben considerar incluir, en el Plan de Acción, programas de capacitación para ciudadanos en materia de integridad y combate a la corrupción, especialmente acerca de las áreas clave susceptibles de fraude o corrupción, y definir claramente y asignar responsabilidades concretas a las secretarías competentes, para su implementación.***

Los programas de capacitación en materia de integridad y combate a la corrupción también son importantes para elevar el sentido de responsabilidad compartida y establecer normas sociales de integridad. Tales programas van más allá de crear conciencia; tienen como objetivo inculcar en los ciudadanos el compromiso, la confianza y la voluntad de elegir la opción moralmente correcta y de aceptar su responsabilidad frente a los dilemas éticos que puedan surgir. Los programas de capacitación en materia de integridad y combate a la corrupción son generalmente dirigidos a segmentos específicos de la sociedad, tales como miembros del sector privado o de organizaciones sin fines de lucro. Los programas exitosos han resultado eficaces en aportar, a los estudiosos, conocimientos y habilidades para defender la integridad, así como para alejarse de la corrupción y denunciarla (Integrity Action, 2016). Por ejemplo, la Comisión Independiente Anticorrupción de Hong Kong (ICAC) se ha involucrado en una serie de programas de capacitación en materia de integridad y combate a la corrupción, los cuales, al ser combinados con las campañas de concientización, han dado lugar a mayores casos de denuncia de corrupción (véase el Recuadro 4.3).

Por lo tanto, se recomienda que los comités del SNA asignen responsabilidades claras a las secretarías competentes responsables de asegurar la integridad del sector público en el Plan de Acción del SNA. La SFP, por ejemplo, podría desarrollar una serie de programas de capacitación en materia de integridad y combate a la corrupción para los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil y las empresas. De manera similar a la del curso de cultura de la legalidad ofrecido por la SFP para servidores públicos, el programa de capacitación en materia de integridad y lucha contra la corrupción podría incluir los siguientes módulos: 1) un módulo sobre la corrupción y el impacto de las violaciones a las reglas en la sociedad; 2) un módulo que promueva la comprensión de los motivos de ciudadanos, sector privado y organizaciones sin fines de lucro para violar el estado de derecho; 3) un módulo sobre integridad pública y el rol y responsabilidades de la sociedad para su cumplimiento; 4) un módulo sobre desarrollo de capacidades para resolver dilemas éticos; y 5) un módulo de comunicación de los roles y responsabilidades de los servidores públicos en la integridad y las actividades de que pueden llevar a cabo ciudadanos, sector privado y organizaciones sin fines de lucro para apoyar la integridad de los servidores públicos. La capacitación puede ofrecerse bajo dos formatos, siendo la primera programas de capacitación, en aula, para ciudadanos, sector privado y organizaciones sin fines de lucro. El programa de capacitación en aula podría ser impartido por miembros de la Unidad de Ética de la SFP y diseñados, a la medida, para la empresa u organización que solicite la capacitación. La capacitación también podría ofrecerse como curso de educación a distancia en la Plataforma Digital. Ambos métodos de capacitación, en aula y a distancia, podrían alentar a los interesados a inscribirse y participar, por medio de incentivos en caso de completar los cursos, tales como certificados identificándolos como "Ciudadano por la Integridad" o "Empresa por la integridad" o la "ONG por la integridad". Tales certificaciones podrían ser tomadas en cuenta en los criterios de adjudicaciones públicas o de financiamiento y ayuda gubernamental. Si bien todos los miembros de la sociedad deben ser fuertemente alentados a tomar el curso, este debería ser obligatorio para todos los miembros de los Comités de Participación Ciudadana, nacional y locales. La difusión del programa de capacitación sería llevada a cabo mediante una serie de campañas dedicadas de concientización, incluyendo comerciales en televisión y medios sociales (Twitter, YouTube, Facebook, etc.).

**Recuadro 4.3. Movilizando a la sociedad para combatir a la corrupción mediante programas de concientización y educación cívica: el caso de la Comisión Independiente de Hong Kong contra la Corrupción**

Desde su creación en 1974, la Comisión Independiente de Hong Kong contra la corrupción (ICAC) ha adoptado un enfoque para combatir la corrupción en tres vertientes: cumplimiento de la ley, prevención y educación de la comunidad.

El Departamento de Relaciones de la Comunidad (CRD) es responsable de promover la integridad en la sociedad y utiliza varios métodos para educar a la sociedad, incluyendo programas de educación cívica y campañas de concientización.

### **Recuadro 4.3. Movilizando a la sociedad para combatir a la corrupción mediante programas de concientización y educación cívica: el caso de la Comisión Independiente de Hong Kong contra la Corrupción (cont.)**

#### **Educación cívica**

La CRD ofrece programas personalizados de educación preventiva, que van desde talleres de capacitación hasta programas de desarrollo, dirigidos a diferentes grupos de la comunidad, como empresarios y profesionistas. El contenido de los talleres de capacitación abarca las siguientes áreas: decreto de prevención del soborno, peligros de la corrupción, toma de decisiones éticas en el trabajo y gestión de la integridad del personal. La DAC también difunde mensajes anticorrupción a los alumnos en las escuelas secundarias, preparatorias y de enseñanza superior, mediante dramas interactivos y discusiones sobre la ética personal y profesional. Adicionalmente, la CRD organiza regularmente charlas y seminarios dirigidos al sector privado y sin fines de lucro, para dar asesoría sobre cómo incorporar medidas de prevención de la corrupción en sus operaciones y procedimientos. Los temas incluyen conocimiento de los peligros de la corrupción, administración de riesgos, gobernanza ética y qué ante un ofrecimiento de soborno

#### **Campañas de concientización**

El CRD utiliza asimismo diversas técnicas y plataformas para crear conciencia sobre la corrupción y difundir mensajes anticorrupción a diferentes segmentos de la sociedad. Por ejemplo, se difunden mensajes de lucha contra la corrupción a través de anuncios de radio y televisión, como la serie dramática de TV "Investigadores de la ICAC" que se ha convertido en un título familiar.

Asimismo, el CRD comunica sus mensajes a través de campañas de carteles y del internet. La principal página web de la ICAC presenta al público noticias recientes de la Comisión, información sobre prevención de la corrupción y acceso a los productos audiovisuales de la ICAC y a otras publicaciones. El sitio alberga también dos canales de vídeo para la ICAC, que incluyen la serie dramática completa de TV de ICAC y videos de capacitación sobre cómo prevenir la corrupción. La serie de ICAC *Weibo* twittea sobre temas relacionados con la integridad para educar al público en general sobre los males de la corrupción, mientras que la aplicación de Smartphone presenta las últimas noticias y actividades de la ICAC, incluyendo los videos de integridad. La aplicación de libros electrónicos ICAC para tabletas también ofrece a los usuarios acceso a las publicaciones de ICAC, para asegurar que el público en general tenga acceso a materiales anticorrupción en todo momento.

En el primer año de su operación, las campañas de educación pública produjeron 3,189 reportes de presunta corrupción, más del doble del número de reportes recibidos por la policía el año anterior (Panth, 2011). Más de treinta años después, los esfuerzos del ICAC de Hong Kong han producido una situación en la que siete de cada diez ciudadanos están dispuestos a denunciar la corrupción (Johnston, 2005). Como demuestra el ejemplo de Hong Kong, la prevención de la corrupción fue el resultado solamente de instituciones y leyes sólidas. Fomentar la participación de la sociedad para que las instituciones rindan cuentas, aunado a una atención y esfuerzos continuos y concertados, han llevado a un entorno en el que la corrupción es rechazada por servidores públicos y ciudadanos por igual.

*Fuentes:* ICAC (2016), *ICAC website*, Independent Commission Against Corruption, Hong Kong, [www.icac.org.hk/en/ack/pep/index.html](http://www.icac.org.hk/en/ack/pep/index.html) (consultado 17 octubre 2016).

Panth, S. (2011) *Changing Norms is Key to Fighting Everyday Corruption*, The Communication for Governance and Accountability Programme, World Bank, Washington DC, <http://siteresources.worldbank.org/INTGOVACC/Resources/ChangingNormsAnnexFinal.pdf>.

Johnston, M. (2005) *Syndromes of Corruption: Wealth, Power and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge.

Junto con los programas de capacitación en materia de integridad y lucha contra la corrupción, las entidades gubernamentales, responsables de la prestación de servicios en áreas susceptibles al fraude y la corrupción, como la recaudación fiscal y la distribución de asistencia social, podrían aprovechar los programas educativos para crear conciencia sobre responsabilidades que son específicas a la integridad pública. Por ejemplo, como se muestra en el Recuadro 4.4 (abajo), el SAT ha estado incorporando activamente programas de educación cívica para adultos con el fin de reducir la evasión fiscal.

Edificando sobre esta buena práctica y difundiéndola, el Comité Coordinador del SNA podría identificar, en el Plan De acción del SNA, la necesidad de trabajar con otras entidades de gobierno que atiendan zonas de alto riesgo, incluyendo, pero no limitado a, IMSS, SEDESOL y SCT, para incorporar programas de capacitación en materia de integridad y lucha contra la corrupción para los ciudadanos, en sus áreas respectivas. Estos programas deben ser adecuados a las áreas específicas de alto riesgo (fraude de seguros de desempleo, fraude de seguro médico y otros tipos de fraude de prestaciones sociales, parasitismo en el transporte público, etc.), identificando las funciones y responsabilidades de los ciudadanos con respecto a esa área y brindando a los ciudadanos los conocimientos y habilidades necesarios para resistir la corrupción. Estos programas, que tienen como objetivo las áreas susceptibles de incumplimiento ciudadano, será fundamental para informar a los ciudadanos sobre el impacto de la conducta fraudulenta y alentar un comportamiento público íntegro.

#### **Recuadro 4.4. El papel del SAT en la enseñanza fiscal en la educación superior**

En respuesta a los altos niveles de evasión de impuestos, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) ha estado educando activamente a los ciudadanos acerca de sus deberes y obligaciones en el pago de impuestos. Uno de estos programas ha sido la introducción de cursos sobre impuestos en la universidad.

Comprometerse con los futuros profesionistas de finanzas y contabilidad, y brindarles educación, les proporcionará las herramientas necesarias para interactuar con la administración tributaria durante su carrera. Esta es la base para la estrategia educativa de la SAT, lanzada en 2004: una estrategia de ganar-ganar para producir profesionales en impuestos, informados y receptivos, que podrán jugar un papel clave en mejorar la concientización sobre los impuestos y su cumplimiento.

Para llevar a cabo esta iniciativa, fue firmado un "Convenio de Colaboración" entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Educación Pública. El acuerdo es coordinar temas de educación cívica a través de programas de educación tributaria, para el público, incluyendo la promoción de programas que fortalezcan una cultura de participación ciudadana en el sistema educativo nacional.

Esta colaboración llevó a un plan de estudios que fuera relevante para los cursos universitarios, en todos los niveles. Fue desarrollado como un enfoque para desarrollar competencia profesional y tiene como objetivo formar a profesionales que sean éticamente responsables y socialmente comprometidos en sus carreras.

El SAT también colaboró con el Instituto Mexicano de Contadores Públicos para elaborar una Guía de Capacitación e Información Fiscal para el plan de estudios. Su contenido está dividido en unidades, cada una con un objetivo específico de aprendizaje, y ofrece actividades de aprendizaje, sugerencias de enseñanza y un glosario de términos fiscales utilizados con frecuencia.

#### **Recuadro 4.4. El papel del SAT en la enseñanza fiscal en la educación superior** (cont.)

El curso fue probado en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Una vez que el Comité Técnico de la UNAM hubo examinado la Guía de Capacitación e Información Fiscal para comprobar que su contenido fuera conforme al plan de estudios, el tema fue agregado al plan de estudios para el semestre final de licenciatura.

En cuanto fue incluido en el programa curricular de la UNAM, las 68 oficinas regionales del SAT iniciaron el despliegue de la estrategia de plan de estudios tributarios en todo el país, organizando acuerdos de apoyo y colaboración entre el SAT y las instituciones educativas en diversas regiones. Las instituciones educativas, públicas y privadas, que ofrecen ahora el curso incluyen el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, el Instituto Mexicano de Contadores Públicos A.C. en Acapulco, la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla y la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, en Puebla, y la Universidad del Valle de México. Una asociación con el programa internacional de la Unión Europea EUROsociAL ha apoyado estos proyectos en México.

La asignatura fue inicialmente diseñada para ser impartida en aula, pero ahora también se puede acceder a ella por aprendizaje a distancia. Aunque originalmente fue concebida para estudiantes de contabilidad y administración, ahora está disponible para todos los estudiantes de universidad, sin requerir conocimiento previo en temas fiscales.

El Programa Nacional de Educación Fiscal implica dos conjuntos de servidores públicos trabajando juntos: 68 funcionarios del SAT y 68 funcionarios de educación pública. Los funcionarios del SAT son responsables de supervisar el diseño y operación del proyecto, en todo el país, y de llegar a acuerdos con universidades, para incluir los programas de capacitación e información fiscal en sus programas de estudio. El papel de los funcionarios de la educación pública es enseñar las materias fiscales en las diferentes universidades e instituciones. Todo el personal está sujeto a un proceso de revisión permanente, así como de cursos de capacitación, para mantener actualizados a los maestros acerca de las enmiendas al código fiscal.

*Fuente:* OECD (2015), "México: Educación Fiscal en la Enseñanza Superior", in *Fomentando la cultura tributaria, el cumplimiento fiscal y la ciudadanía: Guía sobre educación tributaria en el mundo*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264222786-20-es>.

***Los comités del SNA también podrían considerar incluir, en las medidas del Plan de Acción del SNA, el "dar un empujón" a los particulares y a las empresas para que actúen con integridad, probando iniciativas piloto, basadas en las investigaciones en ciencias del comportamiento, y asignando responsabilidades concretas a las secretarías que se encargarán de la implementación de los programas.***

El impacto de las normas sociales sobre el comportamiento individual abre una oportunidad para considerar utilizar los conocimientos de las ciencias del comportamiento para influir en la toma de decisiones éticas. Evidencias de las investigaciones en ciencias del comportamiento han encontrado, por ejemplo, que factores, como los que demuestran que la mayoría de las personas realizan una acción deseada y, utilizando el poder de las redes, como el de propiciar la acción colectiva, se brindan apoyo mutuo y fomentan la propagación de comportamientos entre homólogos, pueden influir (o "dar un empujón") en el propio comportamiento. Otros factores pueden también ser aprovechados para influir en el comportamiento, como los efectos multiplicadores sociales, donde las acciones de las personas que nos rodean nos animan a

adoptar una cierta opción y la información se difunde, lo que abarca la distribución de información relevante de fuentes confiables (OECD, 2016). Si bien el capítulo anterior se centró en posibles iniciativas dirigidas a los servidores públicos, los comités del SNA podrían asimismo considerar incluir medidas en el Plan de Acción del SNA y asignar responsabilidades a las secretarías competentes para que pongan a prueba medidas innovadoras en la sociedad, y así aportar información, de manera más general, a la toma de decisiones de integridad. Ejemplos de otros países incluyen:

- Incluir mensajes de normativa en las cartas enviadas a los no contribuyentes: los experimentos han encontrado que los individuos son influenciados por lo que hacen los demás a su alrededor. Por ejemplo, el equipo de Observaciones del Comportamiento del Reino Unido llevó a cabo una serie de pruebas controladas aleatorias, para determinar el impacto de la inclusión de mensajes de normativa social en cartas dirigidas a los no contribuyentes. Los resultados de los ensayos encontraron que, al incluir la frase: "9 de cada 10 personas pagan sus impuestos a tiempo, eres de las pocas personas que aún no han pagado", aumentó la tasa de cumplimiento a 40.7% (BIT, 2012).
- Crear "recordatorios morales" en los procesos clave de declaración: al igual que la utilización de recordatorios morales para enriquecer las decisiones éticas, ciertos recordatorios morales, como requerir firmar una casilla al principio de un formato de declaración de impuestos o uno federal, puede ayudar a incitar mayor cuidado en evitar errores o información falsa, desde el inicio. Por ejemplo, en los Estados Unidos, los proveedores federales, que participan en los Programas de Suministro Federal, deben pagar la Cuota de Financiamiento Industrial (IFF), calculada en base al porcentaje del total de ventas realizadas. Para calcular la cuota, los proveedores deben reportar ellos mismos el monto total de sus ventas. Para aumentar el cumplimiento de auto-reporte, la Administración de Servicios del Gobierno (GSA) inició la prueba piloto de una casilla de firma electrónica, al principio de su portal de declaración en línea. Como resultado de la prueba piloto, la media del monto reportado de ventas fue mayor, en 445 USD, en aquellos proveedores que firmaron en la parte superior del formato. Esto se tradujo en USD 1.59 millones adicionales en cuotas IFF pagadas al gobierno en un solo trimestre (Social and Behavioural Sciences Team, sin fecha).

Se recomienda que los comités del SNA identifiquen primero las áreas donde tales intervenciones podrían ser más necesarias (como evasión fiscal, fraude a la asistencia social, contratación y adquisiciones o parasitismo en servicios públicos) y asignen responsabilidades a las secretarías competentes, para más adelante conducir una serie de pruebas piloto que permitan determinar el valor de extender y ampliar las intervenciones. Basándose en las buenas prácticas del Equipo de Observaciones del Comportamiento del Reino Unido (véase Recuadro 4.5), las pruebas piloto deben estar basadas en una definición clara del resultado esperado, haber entendido el contexto dentro del cual se lleva a cabo la intervención, haber sido personalizadas al tema específico en cuestión y ser adaptadas según los resultados obtenidos.

#### **Recuadro 4.5. Buenas prácticas del Equipo de Observaciones del Comportamiento del Reino Unido**

El Equipo de Observaciones del Comportamiento ha desarrollado una metodología que se basa en la experiencia de haber desarrollado estrategias de gran importancia para el Gobierno del Reino Unido, así como en un rico entendimiento de la literatura conductual y en la aplicación rigurosa de herramientas para poner a prueba 'lo que sí funciona'.

El marco EAST (siglas en inglés de *Easy, Attractive, Social and Timely*), que anima a los responsables de formular políticas a hacer intervenciones conductuales de manera **fácil, atractiva, social** y **oportuna**, está en el corazón de esta metodología, pero no puede ser aplicada si se aísla de una buena comprensión de la naturaleza y contexto del problema.

Por lo tanto, el Equipo ha desarrollado un método más completo, para llevar a cabo proyectos, que consta de cuatro etapas principales:

1. Defina el resultado: identifique exactamente sobre qué comportamiento se va a influir. Considere cómo esto puede ser medido de manera confiable y eficiente. Establezca qué magnitud de cambio haría que el proyecto valiera la pena y durante qué período de tiempo.
2. Entienda el contexto: revise las situaciones y las personas involucradas en el comportamiento y comprenda el contexto desde la perspectiva de ellos. Aproveche esta oportunidad para desarrollar nuevas intuiciones y diseñe una intervención sensible y factible.
3. Construya su intervención: utilice el marco EAST para generar sus perspectivas de comportamiento. Esto suele ser un proceso iterativo, que regresa a los dos pasos anteriores.
4. Pruebe, aprenda y adapte: Ponga en práctica la intervención, de modo que sus efectos puedan ser medidos de forma fiable. Cuando le es posible, el Equipo utiliza ensayos controlados aleatorios para evaluar sus intervenciones. Estos introducen un grupo de control, para poder entender lo que habría ocurrido si no se hubiera hecho nada.

Fuente: BIT (2012), *Applying behavioural insights to reduce fraud, error and debt*, Behavioural Insights Team, London,  
[www.behaviouralinsights.co.uk/wp-content/uploads/2015/07/BIT\\_FraudErrorDebt\\_accessible.pdf](http://www.behaviouralinsights.co.uk/wp-content/uploads/2015/07/BIT_FraudErrorDebt_accessible.pdf).

### **Equipar a las generaciones futuras para actuar con integridad y combatir la corrupción**

Mientras que la sección anterior se centró en las diversas herramientas que México podría utilizar para promover más ampliamente la integridad en la sociedad, esta sección se centrará exclusivamente en inspirar una cultura de integridad entre los jóvenes. Como futuro de su país, los jóvenes son un elemento importante, para la sociedad en su conjunto, en la conformación de actitudes y comportamientos hacia la integridad (Wickberg, 2013). Para ello, incorporar educación sobre integridad en los planes de estudios de primaria y secundaria es una herramienta clave, ya que equipa a los jóvenes con los conocimientos y habilidades necesarios para enfrentar los retos de la sociedad, incluyendo la corrupción. Se ha determinado que inspirar una cultura de integridad y respeto, a través de programas de educación, a temprana edad, aumenta el rechazo a la corrupción en el gobierno y al consentimiento de desobedecer la ley (Ainley et al., 2011). Asimismo, educar a la juventud para que adopte una actitud de desaprobación de la

corrupción es, a largo plazo, un enfoque anticorrupción más rentable que las sanciones y el monitoreo (Hauk et al., 2001).

***El Comité Coordinador del SNA debería incorporar, en el Plan de Acción, el compromiso asumido en el Plan Nacional de Desarrollo de desarrollar herramientas de contenido y didácticas para la educación ética y asignar responsabilidades a la SFP y la SEP para su implementación.***

Como se mencionó en el capítulo 2, incorporar un requisito de educación para la integridad en el Plan de Acción del SNA es una buena manera de introducir la integridad y las lecciones anticorrupción en el plan de estudios. Como lo demuestran los casos de Hungría y Lituania (véanse Recuadro 4.6 y Recuadro 4.10, respectivamente), hacer de la educación para la integridad un componente de la estrategia nacional anticorrupción puede apoyar la incorporación al plan de estudios. En México, se ha avanzado en identificar el papel de la educación para la integridad, según lo demostrado por la inclusión de un elemento de acción que requiere cooperación entre la SFP y la Secretaría de Educación Pública (SEP) para desarrollar herramientas didácticas y de contenido para la educación ética nacional, bajo el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno, un componente del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (SEGOB, 2013).<sup>2</sup> *Este es un paso importante hacia la inclusión de lecciones de integridad y combate a la corrupción en el plan de estudios y por ello, para garantizar su prominencia como herramienta clave en el combate a la corrupción, el Comité Coordinador del SNA deberá asegurar su inclusión en el Plan de Acción.*

Como demostrará la siguiente discusión, existe ya un programa en la educación en México, el Programa Nacional de Convivencia Escolar (PNCE), que podría ser ampliado para incluir la educación para la integridad. Para asegurar la prominencia de este programa en el combate a la corrupción, el Plan de Acción del SNA podría hacer referencia explícita al PNCE como principal herramienta curricular para enseñar valores de integridad a la juventud de México.

#### **Recuadro 4.6. Educación para un Buen Estado – el Caso de la Educación Anticorrupción en Hungría**

En noviembre del 2011, el gobierno húngaro introdujo importantes reformas anticorrupción, al firmar una declaración que prometía acción conjunta y eficaz del gobierno contra la corrupción. Con esta declaración, "los firmantes han hecho un compromiso moral personal para fortalecer la capacidad del estado de resistir la corrupción" ([www.corruptionprevention.gov.hu](http://www.corruptionprevention.gov.hu)). Esto implicó la adopción de la decisión gubernamental N° 1104/2012 (referida en adelante como 'el programa de prevención de la corrupción'), que estableció veintidós objetivos para abordar la corrupción en el sector burocrático y en la sociedad en su conjunto, incluyendo una medida específica para incorporar normas y valores de integridad en los programas escolares. Como se indica en el Programa de Prevención de la Corrupción:

*En el campo de la educación pública, es necesario asegurarse de que ciertos valores y elementos del conocimiento, en relación con actos de corrupción y las formas de comportamiento y las contramedidas que se pueden tomar contra este tipo de actos, estén incluidas en el Currículo Básico Nacional (Decisión de Gobierno N° 1104/2012)*

#### **Recuadro 4.6. Educación para un Buen Estado – el Caso de la Educación Anticorrupción en Hungría (cont.)**

De este modo, el organismo gubernamental responsable del programa anticorrupción, el Ministerio de Administración Pública y Justicia (MPAJ), incluyó a la educación anticorrupción como un elemento del más amplio Programa de Prevención de la Corrupción. Dada su experiencia en el combate a la corrupción, los funcionarios del Ministerio de Administración Pública y Justicia desarrollaron el contenido del plan de estudios, en conjunto con un experto en ética en Hungría. El contenido del plan de estudios fue aprobado por los titulares respectivos de los Ministerios de Educación y de Administración Pública y de Justicia. Como resultado, los temas anticorrupción están ahora incluidos en el plan de estudios de ética para los grados 11 y 12, el cual procura impartir a los estudiantes el "conocimiento de los fenómenos sociales de la corrupción, la aplicación de habilidades y la capacidad del comportamiento individual y colectivo contra aquella" (Plan de Estudios de Ética, Currículo Básico Nacional).

*Fuente:* Investigación del autor.

***La SEP debe considerar seriamente la posibilidad de ampliar los recursos con que cuenta el actual programa PNCE, el cual integra en el plan de estudios valores como el respeto a las reglas de integridad, con el fin de asegurar que sea efectivamente desplegado a todas las escuelas primarias y secundarias. El programa PNCE debe incluir contenido que aborda explícitamente los valores de integridad y rechazo a la corrupción.***

Incorporar valores de integridad en el currículo escolar no es algo nuevo en México; desde la década del 2000, la educación dirigida a cultivar valores ha sido incluida en la *Educación Básica* del país. En México, uno de los objetivos del Programa Sectorial de Educación 2001-2006, por ejemplo, era incluir los conceptos de anticorrupción y respeto al estado de derecho en los programas de educación cívica de primaria y secundaria. El programa resultante fue el "*Programa de Formación Ciudadana hacia una Cultura de la Legalidad*". El proyecto fue probado en varios estados de la República, y se llevaron a cabo seminarios para capacitar a los maestros en impartir su contenido. En el siguiente Programa Sectorial de Educación 2007-2012, el programa pionero de *cultura de la legalidad* fue incorporado al plan de estudios de educación cívica (SEP, 2013). Llamado *Campo de Formación: Desarrollo Personal y para la Convivencia*, el plan de estudios fue establecido para alumnos de secundaria, y se centró en desarrollar las habilidades cívicas y éticas de los alumnos, así como en formar a una ciudadanía que sea capaz de abordar los problemas sociales complejos del mundo moderno (SEP, 2013). De conformidad con el acuerdo de descentralización del sistema educativo mexicano, los estados incorporaron los módulos de formación cívica y ética en sus respectivos planes de estudios. Si bien varios estados hicieron referencia a las influencias negativas de la corrupción, el enfoque del plan de estudios no tuvo gran preocupación por desarrollar los conocimientos, habilidades, valores y actitudes propios de la integridad.

Tras una serie de reformas iniciadas en el 2013, el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 substituyó el programa *Desarrollo Personal y para la Convivencia* con el programa piloto *Proyecto a Favor de la Convivencia Escolar* (PACE). Un programa bajo mandato presidencial, de conformidad con el Artículo 3 de la Constitución y los artículos 7 y 8 de la revisada ley de Educación General, el nuevo programa cambia el enfoque para asegurar un clima óptimo de aprendizaje, mediante la reducción de la violencia y la

intimidación. El año escolar 2014-2015 marcó la primera etapa de implementación del PACE, enfocado a docentes y alumnos de tercer año del Programa Escuelas de Tiempo Completo. En año escolar 2015-2016, fue extendido a una selección adicional de escuelas piloto. En el transcurso de la prueba piloto de dos años, que tuvo lugar en más de 35,000 escuelas en todo el país, las lecciones aprendidas fueron incorporadas en la versión actualizada del programa, el *Programa Nacional de Convivencia Escolar* (PNCE) (SEP, 2016a).

El PNCE está ahora en vigor en más de 50,000 escuelas en todo México, con esfuerzos en marcha para llegar a todas las escuelas. El PNCE incluye capacitación para maestros, dirigida a equiparlos con las habilidades necesarias para impartir eficazmente el plan de estudios en el aula. Asimismo, el programa incluye materiales de estudio, que los padres de familia pueden utilizar para apoyar en casa las lecciones impartidas en el aula. Los materiales, que incluyen carteles, videos cortos, libros de actividades y guías de estudio para alumnos, maestros y padres de familia, están disponibles en línea, lo que aumenta el acceso a los recursos para todas las escuelas. Sin embargo, la falta de fondos suficientes está socavando una implementación completa y se recomienda que la SEP siga llevando el programa a todas las escuelas de México.

El PNCE pretende promover los derechos y valores que ayuden a desarrollar una cultura cívica basada en el respeto a la diversidad y que favorezcan la convivencia social, de una manera sana y armoniosa, dentro de la escuela y, de manera más amplia, en la sociedad (SEP, 2015a). Los componentes básicos del PNCE son los siguientes: desarrollo de habilidades sociales y emocionales, fortalecimiento de la autoestima, manejo asertivo de las emociones, reconocimiento de la diversidad, respeto de las reglas, capacidad para llegar a acuerdos y decisiones, resolución pacífica de conflictos y ejercicio de valores para la convivencia (SEP, 2016b).

Dentro de este marco base de componentes, se han desarrollado los siguientes seis bloques de aprendizaje:

1. Me conozco y me quiero como soy
2. Reconozco y manejo mis emociones
3. Convivo con los demás y los respeto
4. Las reglas: acuerdos de convivencia
5. Manejo y resolución de conflictos
6. Todas las familias son importantes

Cada uno de los bloques de aprendizaje consta de una serie de actividades y preguntas de reflexión, que tienen por objeto proporcionar a los niños las capacidades para convivir pacíficamente. De interés para la integridad y el combate a la corrupción, *Bloque de aprendizaje 4: Las reglas: acuerdos de convivencia* contiene actividades que tienen como objetivo involucrar a los alumnos en una reflexión crítica sobre el papel de las normas en la sociedad, e identificar soluciones a los problemas que ven en su aula y en la escuela (véase Gráfica 4.5 para el póster del PNCE del bloque de aprendizaje 4, y Tablas 4.2 y 4.3 para tener una visión general de las actividades para los alumnos en los grados tres y seis). Más aún, este bloque de aprendizaje involucra enseñar a los jóvenes a participar en un debate constructivo cuando están en desacuerdo con las reglas.

Gráfica 4.5. Póster escolar del Bloque de Aprendizaje 4: Las reglas: acuerdos de convivencia

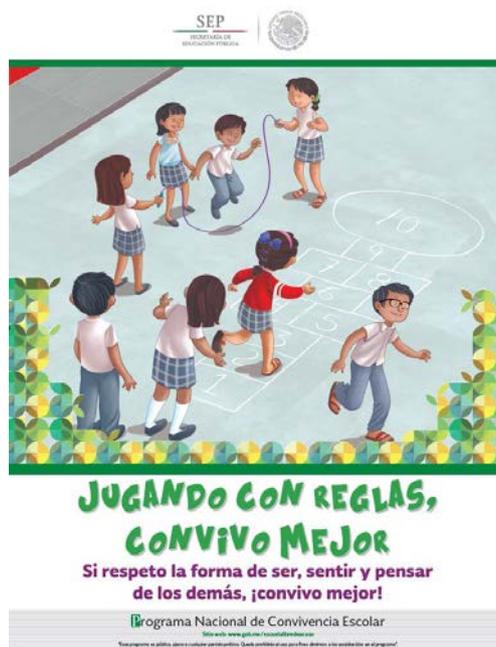


Tabla 4.2. Las reglas: acuerdos de convivencia Alumnos de tercer año

Resultado del aprendizaje	Actividad
<b>Sesión 1: Un Mundo donde las Reglas No Son Respetadas</b>	
El alumno reconocerá el papel de las reglas y cómo fomentan la convivencia.	Los alumnos imaginan un juego en el que no existieran reglas y discuten juntos lo que sucedería.
<b>Sesión 2: Investiguemos juntos como vivir en paz</b>	
El alumno identificará algunos problemas de convivencia en la escuela para proponer alternativas que contribuyan a resolverlos.	Los alumnos identifican problemas en la escuela y buscan soluciones
<b>Sesión 3: ¡Mi voz cuenta!, la de las otras y los otros también</b>	
El alumno comprenderá que escuchando las opiniones de sus compañeros, y cumpliendo con las normas, mejora la convivencia en la escuela.	Los alumnos deben identificar los problemas que ven en su escuela
<b>Sesión 4: ¡Juntos nos ponemos en acción!</b>	
El alumno propondrá acciones que les permitirán conocer y respetar las reglas, para mejorar la convivencia escolar	Los alumnos organizan y participan en una asamblea escolar, para identificar conjuntamente las soluciones a los problemas.

Fuente: SEP (2014), PACE: Guía para el docente Educación Primaria, Secretaría de Educación Pública, Ciudad de México.

Tabla 4.3. Las reglas: acuerdos de convivencia Alumnos de sexto grado

Resultado del aprendizaje	Actividad
<b>Sesión 1: Nuestros acuerdos</b>	
El alumno reconocerá la importancia de comprender los principios y las consecuencias de no cumplir con ellos.	Los alumnos discuten el papel de las reglas, sus beneficios y las consecuencias de romperlas. Los alumnos escriben, en su libro de actividades, tres reglas de salón e identifican las consecuencias de no cumplir con ellas. Se organizan entonces en grupos, eligen cinco de las reglas y crean un póster para el mural o el periódico de la escuela.
<b>Sesión 2: Las consecuencias de mis actos</b>	
El alumno comprenderá que el mal comportamiento tiene consecuencias.	Los alumnos forman equipos para preparar y presentar una obra de teatro corta, acerca de una actitud en la que no se siguen las reglas y no se aplican las consecuencias. Los alumnos reflexionan entonces juntos sobre las consecuencias de no seguir las reglas.
<b>Sesión 3: Diseño de un reglamento</b>	
El alumno elaborará un reglamento para prevenir la violencia y fomentar la convivencia	Trabajando juntos en equipos, los alumnos proponen, debaten y presentan tres reglas que podrían ayudar a reducir la violencia, el acoso o la agresión entre compañeros. Tras una discusión en clase de todas las reglas, se presentan en el aula las reglas acordadas.
<b>Sesión 4: Evito la violencia en mi comunidad</b>	
El alumno pondrá en práctica algunas acciones que ayudarán a prevenir la violencia en su comunidad y fomentarán la convivencia.	Los alumnos se organizan en tres equipos y eligen uno de los siguientes temas relacionados con la violencia: Las causas de la inseguridad en su comunidad Los tipos de violencia que se manifiestan donde viven Las causas que generan violencia Una vez elegidos los temas, los alumnos los desarrollan y se preparan para exponerlos. Se les pide explicar la situación y las maneras de evitar o superar el problema, mediante la incorporación de acuerdos y normas necesarios.

Fuente: SEP (2016d), *Programa Nacional de Convivencia Escolar: Guía Para el Docente*, [www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/155615/PNCE-DOC-6-BAJA.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/155615/PNCE-DOC-6-BAJA.pdf).

Entender el papel de las normas y su necesidad para una sociedad exitosa, es un componente esencial para la integridad pública. Actividades, como las contenidas en los distintos grados del bloque de aprendizaje cuatro, dotan a los alumnos de conocimientos y habilidades para identificar y resolver, de manera constructiva, problemas en su comunidad, así como de destrezas que pueden traducirse en una ciudadanía activa al convertirse en adultos. Más aún, dotar a los niños de habilidades para pensar en los problemas y desarrollar conjuntamente una solución, enfatiza el valor de la participación de las partes interesadas en la solución de problemas sociales complejos, uno de los cuales es la corrupción. Sin embargo, estas actividades se enfocan en la prevención de la violencia en el sistema escolar y la sociedad; no en la prevención de la corrupción. No resulta claro el grado en que las cuestiones relacionadas con la corrupción son identificadas como problemas por los alumnos, y ni el manual de enseñanza, ni los libros de estudio, incitan a los alumnos a reflexionar sobre estas cuestiones.

Es más, el nuevo programa se basa en evidencia que señala que los ambientes de aprendizaje exitosos fomentan normas de respeto, tolerancia y convivencia pacífica. Como tal, el enfoque se ha desplazado, de la ética al desarrollo de un ambiente seguro, en el cual los alumnos pueden aprender los valores de convivencia en la sociedad. El programa constituye un paso positivo hacia la creación de un entorno en el cual la integridad y el combate a la corrupción puedan ser discutidos. En efecto, al trabajar por

un aula inclusiva y pacífica, donde el respeto y la equidad sean la norma, los niños y jóvenes tendrán mayor oportunidad de interiorizar los valores de integridad.<sup>3</sup> Para reducir eficazmente la tolerancia a la corrupción, y asegurar la internalización de los valores de integridad, se recomienda, sin embargo, que el PNCE garantice lecciones y actividades específicas sobre integridad y combate a la corrupción. Asimismo deben incluirse, en el nivel secundario, actividades concretas, que involucren a los alumnos en el análisis, debate y comprensión del impacto de las violaciones de la integridad y de la corrupción en el funcionamiento exitoso de la sociedad. La SFP debe apoyar a la SEP en la ampliación del PNCE, con asesoría y orientación sobre contenidos anticorrupción.

Partiendo de buenas prácticas internacionales, estas lecciones y actividades deben ser adecuadas a los grupos de edad específicos, ser parte del currículo obligatorio y centrarse en el desarrollo de competencias (conocimientos, habilidades, actitudes y valores) para enfrentar a la corrupción con eficacia. Concretamente, la juventud de México debe ser capaz de reconocer hechos tanto de corrupción como de integridad, identificar sus responsabilidades hacia la integridad, entender cómo resolver dilemas éticos e integrar eficazmente la integridad en sus actividades cotidianas. Por ejemplo, la SEP podría considerar incluir, en el manual de enseñanza y en los libros del alumno del PNCE, ejemplos de los efectos de hacer trampa, robar o hacer uso indebido de las instalaciones escolares, con el fin de ayudar a los alumnos a pensar sobre el impacto de las violaciones de la integridad en su comunidad escolar. El Recuadro 4.7 ofrece ejemplos de otros temas que podrían ser abordados.

#### **Recuadro 4.7. Enseñar integridad a los jóvenes: Temas sugeridos por Integrity Action (Organización de promoción de la integridad)**

El programa *Educación para la Integridad* de Integrity Action desarrolló recientemente un diseño de Manual de Clubes de Integridad, que tiene como objetivo preparar a *Jóvenes Desarrolladores de Integridad*, equipándolos con habilidades y conocimientos necesarios para supervisar proyectos y servicios en sus comunidades, con el enfoque de *Desarrollo de Integridad Comunitaria* (CIB) de Integrity Action. El manual pretende ser un documento de trabajo a ser ampliado, modificado y traducido, para ser adaptado a cualquier contexto. Si bien el objetivo del manual es inspirar y guiar a la juventud, en el desarrollo de campamentos de integridad, impulsados por jóvenes, también sirve como una guía inicial para líderes y maestros escolares acerca del tipo de temas, preguntas y actividades a ser incorporados en un plan de estudios para la integridad.

El manual identifica siete posibles módulos, que cubren una amplia gama de temas relacionados con integridad, anticorrupción, transparencia y rendición de cuentas, derechos y responsabilidades de un buen ciudadano, liderazgo e inclusión.

Para cada módulo, una sección de "ideas para reflexionar" introduce el tema, en el contexto específico del país y la comunidad, para que la gente joven entienda el problema. Se plantean entonces varios temas de discusión con los alumnos, ayudándolos a profundizar sus conocimientos, en áreas clave relacionadas con el tema. Con el fin de facilitar la aplicación de los conocimientos y desarrollar habilidades de integridad, los módulos identifican actividades sugeridas, como juego de roles, concursos de ensayos, análisis y discusión de estudios de caso de integridad o de legislación gubernamental.

*Fuente:* Integrity Action (2016). *Integrity Clubs Manual Outline*, [http://integrityaction.org/sites/default/files/training\\_materials/IntegrityClubsManualOutline\\_%20V2%2020%2004%202016.pdf](http://integrityaction.org/sites/default/files/training_materials/IntegrityClubsManualOutline_%20V2%2020%2004%202016.pdf) (consultado el 21 de septiembre de 2016).

Las lecciones también deben incluir actividades que permitan a los alumnos aplicar los conocimientos de integridad de manera práctica. Ello puede incluir actividades en el aula, tales como simulacros de juicios de ética, o un "Barómetro humano de corrupción" (véanse ejemplos en los Recuadros 4.8 y 4.9). El plan de estudios también podría incluir oportunidades para que los alumnos pongan en práctica su conocimiento, en ejemplos reales, como visitas a las oficinas de gobierno locales para "aprender en el puesto" observando al personal de lucha contra la corrupción. Por ejemplo, en Lituania (véase Recuadro 4.10), alumnos del curso de integridad visitaron la comisión de lucha contra la corrupción del gobierno local y trabajaron con el personal para inspeccionar documentos y verificar si existían señales de irregularidades en áreas de alto riesgo.

#### **Recuadro 4.8. Programa Modelo Estudiantil de Ética en las escuelas públicas del Condado Miami-Dade**

En los Estados Unidos, donde la responsabilidad de la educación recae en los respectivos estados, el estado de Florida ha reglamentado el requisito estatal de educación del carácter (p. ej. educación en valores) para los estudiantes. Creada en 1996, la Comisión de Miami-Dade recibió cuatro responsabilidades principales, entre ellas la educación y el servicio comunitario. Para ello, la Comisión diseñó, implementó y financió el curso Modelo de ética. Tras obtener el apoyo de directores, maestros y del distrito escolar, el programa fue lanzado en tres escuelas preparatorias públicas en el año escolar 2001-2002. Las escuelas en el distrito Miami-Dade tienen la opción de utilizar el programa como su plan de estudios de educación del carácter.

Los objetivos fundamentales del programa son enseñar a los alumnos:

1. El proceso de resolución de dilemas éticos
2. Elementos de pensamiento crítico y analítico, y la manera de aplicar estos elementos en la vida diaria
3. El arte de la negociación, mediación, resolución de conflictos y habilidades para crear consenso (por medio de simulacros de audiencias públicas)
4. Desarrollar, en los alumnos, la capacidad de reconocer y aplicar diferentes enfoques, para una toma de decisiones ética

El programa consta de ocho módulos, repartidos a lo largo de ocho meses. Los módulos están integrados en las clases de ciencias sociales y gobierno, dos veces al mes, lo que significa que los alumnos reciben 4 horas al mes de instrucción, es decir un total de 32 horas.

El programa es administrado por Especialistas en Sensibilización y Capacitación de la Comisión de Ética, donde los capacitadores son responsables de preparar el plan de estudios (p. ej. conferencias, estudios de caso) del programa. El curso está dividido en dos componentes: un componente de ponencia y un estudio de caso con juego de roles. La primera parte del curso consta de conferencias sobre diversos temas, como resolución de problemas, toma de decisiones y principales teorías de la ética. La segunda parte del curso se compone de estudios de caso, conocidos como Simulacros de Juicios de Ética, en los cuales los alumnos son seleccionados al azar para asumir diferentes roles (p. ej. el papel de inculpado, de abogado de la defensa o de fiscal) y debaten sobre estudios de caso de ética.

En cada programa, cinco alumnos son seleccionados aleatoriamente para actuar como miembros de la Comisión de Ética durante el módulo completo. Otros alumnos son seleccionados al azar para participar en los estudios de caso, lo que implica juego de roles (audiencia pública ante la Comisión de Ética), discusiones, debates y la resolución de la Comisión de Ética.

*Fuentes:* Miami-Dade County Ethics Commission (2014), *Model Student Ethics Programme in Miami-Dade County Public Schools*, <http://ethics.miamidade.gov/training-model-student-ethics.asp>; Transparency International (2004), "Ethics at School: A Model Programme", in *Teaching Integrity to Youth: Examples from 11 Countries*, Transparency International, Berlin, [www.transparency.org/whatwedo/publication/teaching\\_integrity\\_to\\_youth\\_examples\\_from\\_11\\_countries](http://www.transparency.org/whatwedo/publication/teaching_integrity_to_youth_examples_from_11_countries).

#### **Recuadro 4.9. Capacitación contra la Corrupción para Estudiantes Austriacos**

La Oficina Federal Anticorrupción (BAK) de Austria es responsable de impartir la enseñanza contra la corrupción a los estudiantes de 14 a 18 años de edad. El proyecto piloto tuvo lugar en 2012, dirigido a las materias de educación política en las escuelas secundarias, preparatorias y vocacionales. El curso no es obligatorio; se imparte en una serie de 8 unidades de 45 minutos cada una.

La intención del curso es asegurar que los estudiantes puedan reconocer y prevenir situaciones corruptas, y sentirse seguros en su vida profesional diaria. Las habilidades deseadas a ser adquiridas incluyen conocimientos sobre corrupción, incluyendo términos como corrupción, prevención de la corrupción, delito económico, cumplimiento y fundamento jurídico para combatir la corrupción, así como conocimientos especializados en valores, decisiones y acciones, como la capacidad de evaluar la relación entre actividad económica y valores morales, además de su rol como ciudadanos en la prevención y combate a la corrupción.

- El contenido del curso incluye los siguientes elementos:
- La definición del término "corrupción"
- Formas de corrupción
- Razones y consecuencias de la corrupción
- Modelos para explicar los fenómenos de corrupción
- Prevención de la corrupción
- Instituciones e instrumentos en el combate a la corrupción

El contenido se difunde mediante una variedad de métodos pedagógicos diferentes, tales como cuestionarios, discusiones, actuación de roles, elementos audiovisuales (p. ej. presentaciones en película y en PowerPoint) y charlas con investigadores en asuntos de corrupción.

Un elemento innovador de la capacitación incluye un "Barómetro de Corrupción". En este método, se colocan dos hojas de papel en el piso, una con la leyenda "Corrupción" y la otra con "Sin corrupción". El capacitador lee entonces posibles casos de corrupción, y los alumnos se desplazan, entre las dos hojas, según el nivel de corrupción que crean que corresponda a cada caso. Se les pide entonces justificar su decisión, y después del ejercicio, se reflexiona sobre cada caso y se le discute en más detalle.

La capacitación termina con la entrega de un documento titulado "Información acerca de la Corrupción", que incluye un examen y un resumen del material cubierto. Al final del curso, se pide a los estudiantes que llenen un formulario de comentarios. Las respuestas obtenidas de la evaluación son utilizadas para enriquecer y actualizar la capacitación.

*Fuente:* Federal Bureau of Anti-Corruption (2013), *Anti-Corruption Training for Students of 14-18 Years*, Presentation to the 4<sup>th</sup> UNCAC Working Group 26-28 August 2013, [www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2013-August-26-28/Presentations/Austria\\_Meixner\\_Anti-Corruption\\_Training\\_2.pdf](http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2013-August-26-28/Presentations/Austria_Meixner_Anti-Corruption_Training_2.pdf).

#### **Recuadro 4.10. Cambiando Actitudes hacia la Corrupción mediante la Educación en Lituania**

El Artículo 10, de la ley de Prevención de la Corrupción de Lituania, establece la inclusión de temas anticorrupción en los programas de las escuelas de enseñanza general. En consecuencia, como parte del Programa Nacional Anticorrupción de Lituania del 2002, la educación contra la corrupción fue identificada como una de las prioridades clave. De manera específica, el programa se compromete "a promover, por varios medios, la intolerancia a la manifestación de la corrupción; en vista de ello, a establecer una estrecha cooperación con organizaciones no gubernamentales y con medios de comunicación, desarrollando e incorporando programas anticorrupción en el sistema educativo". Para ello, la estrategia a largo plazo para la incorporación del programa anticorrupción en el sistema escolar fue la de "fomentar la intolerancia pública hacia la corrupción y promover una nueva mentalidad nacional que influya en todas las áreas de la vida de Lituania". Trabajando de la mano con el Centro de Didáctica Moderna (MDC), un centro de excelencia en planes de estudios y métodos de enseñanza, con un selecto grupo de maestros, el organismo anticorrupción (Servicios Especiales de Investigación o STT) ha integrado conceptos anticorrupción en temas centrales, como historia, educación cívica y ética. El proyecto se benefició asimismo de la ayuda de los Ministerios de Educación y Ciencia, y de Relaciones Exteriores, de Lituania, así como de Transparencia Internacional de Lituania (Fondo para una Sociedad Abierta) y de la Embajada Real de Dinamarca.

El grupo de trabajo tenía pleno conocimiento de tres desafíos clave: 1) encontrar el equilibrio entre presentar ponencias sobre corrupción e involucrar a los alumnos en diálogos significativos y proyectos que hicieran del aprendizaje algo más aplicable a su vida diaria; 2) abordar el problema del cinismo y la frustración que pudieran surgir entre los alumnos, al aprender sobre el combate a la corrupción a la vez de estarlo experimentando como la norma social; y 3) involucrar a los estudiantes, de manera que sean capaces de ver el problema de la corrupción como algo sobre lo cual pudieran tener un impacto positivo.

De 2002 a 2008, el MDC y la STT colaboraron para desarrollar diversos enfoques para la enseñanza contra la corrupción. Un equipo de profesores, con experiencia en los niveles escolares 5 a 12, ayudó a desarrollar e implementar cada estrategia de manera experimental. Estos maestros provenían de diferentes medios educativos y regiones de Lituania, con el fin de asegurar una muestra representativa. En lugar de enfocarse en conceptos anticorrupción definidos de manera estrecha, el plan de estudios incorporó los conceptos más amplio de valores y ética, en temas como equidad, honestidad e impacto en la comunidad. El plan de estudios se centró en que los estudiantes aprendieran por qué las actividades corruptas eran indeseables y cómo el comportamiento ético podría ser aplicado en su vida personal para resolver estos dilemas.

Implementado inicialmente en un pequeño grupo de escuelas, el alcance del plan de estudios ha sido ampliado, aunque sigue siendo un elemento optativo del plan de estudios. Con el paso de los años, el plan de estudios ha crecido, de ser un aprendizaje en el aula, a comprometer a los alumnos a participar con ONGs anticorrupción locales y gobiernos municipales, y así aplicar sus conocimientos en una forma tangible. Por ejemplo, en una ciudad lituana, el asesor local de lucha contra la corrupción presentó, a los alumnos, las áreas de riesgo de corrupción en la administración local y los planes del municipio para enfrentar esos riesgos. Los alumnos participaron entonces en la inspección de registros de empleados, como lo haría un funcionario de gobierno, para verificar irregularidades y posibles áreas de abuso de recursos públicos, tales como vehículos oficiales y cupones de combustible.

#### **Recuadro 4.10. Cambiando Actitudes hacia la Corrupción mediante la Educación en Lituania (cont.)**

En una encuesta relacionada con los objetivos del programa anticorrupción, una ONG dedicada a promover actividades cívicas, el Instituto de la Sociedad Civil, reveló que los estudiantes de preparatoria estaban más dispuestos, que los adultos, a organizar actividades de respuesta a los problemas de su sociedad. En particular, un estudio dirigido por el Instituto en 2012 determinó que, en promedio, el 33.6% de los estudiantes estaban dispuestos a promover actividades cívicas, en comparación con el 13.6% de los adultos. Estos resultados son prometedores, ya la creciente actitud de los jóvenes, hacia el involucramiento en la sociedad, muestra una tendencia positiva a futuro para el cambio de comportamiento en Lituania.

Fuentes: Modern Didactics Centre (2004a), *Integrated Programme of Anti-Corruption Education for a School of General Education*, [www.sdcentras.lt/antikoruipcija/en/bl/bl\\_prog\\_en.pdf](http://www.sdcentras.lt/antikoruipcija/en/bl/bl_prog_en.pdf).

Gainer, M. (2015), *Shaping Values for a New Generation: Anti-Corruption Education in Lithuania, 2002–2006*, [http://successfulties.princeton.edu/sites/successfulties/files/MG\\_NORMS\\_Lithuania\\_1.pdf](http://successfulties.princeton.edu/sites/successfulties/files/MG_NORMS_Lithuania_1.pdf).

Una tercera actividad práctica podría incluir la participación de los jóvenes en los Comités de Participación Ciudadana locales. Para ello, los Planes de Acción para los Sistemas Locales Anticorrupción (SLAs) podrían incluir medidas para crear un subcomité juvenil, que replique el Comité de Participación Ciudadana. Estos subcomités podrían representar la visión de la juventud en el desarrollo de políticas y asegurar que las actividades de los SLAs estén alineadas para atender las áreas problemáticas clave. La participación en los comités podría quedar abierta a cualquier alumno interesado, de escuela secundaria o preparatoria, con el liderazgo de cada subcomité conformado por cinco jóvenes sobresalientes. La determinación de los cinco jóvenes que representen al subcomité podría lograrse mediante un concurso que convoque a los interesados a presentar un ensayo, un póster o una presentación audiovisual sobre un tema específico relacionado con el combate a la corrupción y con la integridad, en su estado respectivo. Las cinco mejores presentaciones serían determinadas por votación, tanto por miembros del subcomité juvenil como por miembros del Comité de Participación Ciudadana.

***Los comités del SNA podrían incluir medidas para desarrollar programas de capacitación para profesores sobre integridad y lucha contra la corrupción en el Plan de Acción del SNA. La SFP y la SEP deben trabajar juntos para diseñar e impartir la capacitación.***

Una exitosa implementación, de las lecciones y actividades de integridad y de combate a la corrupción, depende de que los maestros puedan impartir eficazmente estas lecciones en el aula. Para lograrlo, la capacitación en los conceptos de integridad y de rechazo a la corrupción es un componente crucial para las reformas de los planes de estudios. En efecto, la capacitación a los maestros puede dotar a pasantes y profesionales experimentados de habilidades, conocimientos y confianza para contrarrestar los retos sociales contemporáneos, tales como la corrupción y la falta de integridad (Starkey, 2013). Capacitar en integridad y rechazo a la corrupción también puede establecer estándares normativos para los profesores, como el concepto de que ellos tienen la obligación moral de desafiar a la corrupción (Starkey, 2013). La capacitación de los maestros puede tomar muchas formas, que van desde cursos, tomados en los programas

de formación docente y de capacitación profesional, hasta seminarios y carpetas de materiales preparados por instituciones gubernamentales o actores de la sociedad civil.

En México, existe ya una tradición de capacitación para profesores, donde la preparación inicial para maestros de preescolar y primarias es impartida, en su mayoría, por instituciones especiales de educación superior para la formación docente, conocidas como Escuelas Normales. Las universidades también imparten capacitación docente inicial, tanto para maestros de secundaria como de preparatoria. Por lo anterior, se recomienda que la SFP y la SEP trabajen juntos para desarrollar un curso para maestros, que los prepare para enseñar las materias de integridad y combate a la corrupción dentro del plan de estudios docente, tanto en las Escuelas Normales como en los programas educativos universitarios. El curso puede incluir módulos de introducción, para maestros, a los conceptos básicos de corrupción e integridad, así como estrategias para la enseñanza anticorrupción y de integridad en las escuelas.

La formación continua para docentes es un requisito en México, conforme a la Ley General del Servicio Profesional Docente, la cual requiere que los maestros sean sometidos a evaluaciones y sigan cursos de actualización, a lo largo de su carrera. Para tales efectos, la SEP ofrece el *Modelo de Operación del Programa de Formación Continua para docentes de Educación Básica*. Los cursos del programa de Educación Continua tienen como objetivo ayudar a los maestros a desarrollar las competencias y destrezas ligadas a su perfil profesional (SEP, c 2016). El actual programa de Educación Continua persigue tres objetivos: 1) mejorar el servicio profesional docente; 2) fortalecer la escuela; y 3) adherirse a las prioridades educativas nacionales, con siete vías de formación asociadas (véase la Tabla 4.4). El tercer objetivo se centra en capacitar al personal docente en temas de prioridad pertinente y socialmente relevante, como la inclusión y los derechos humanos (SEP, 2016c).

**Tabla 4.4. Programa de Educación Continua para Docentes**

Objetivos de la estrategia	Vías de Capacitación
Mejorar el servicio docente profesional	Educación continua para lograr el perfil profesional requerido. Desarrollo de habilidades para el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación en trabajo colaborativo.
Fortalecimiento de la escuela	Capacitación para personal de apoyo (programa SATE - Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela) Desarrollo de habilidades de liderazgo y administración escolar. Desarrollo de habilidades para la evaluación interna. Dominio de los contenidos disciplinarios.
Adherirse a las prioridades de la escuela nacional	Actualizar acerca del nuevo modelo educativo y programas institucionales para la inclusión y la equidad.

*Fuente:* SEP (2016c), “Modelo de Operación del Programa de Formación Continua para docentes de Educación Básica”, Secretaría de Educación Pública, <http://formacioncontinua.sep.gob.mx/portal/modelo-formacion-continua.html>.

La SFP y la SEP podrían asociarse para desarrollar un curso sobre integridad y combate a la corrupción para docentes, que correspondería al objetivo tres. De manera semejante a la del curso ofrecido, en colegios y universidades, como parte de los programas de educación inicial para maestros, el curso podría incluir elementos de integridad y rechazo a la corrupción, a manera de actualización para maestros, pero también podría enfocarse en compartir retos clave y buenas prácticas acerca de cómo

difundir eficazmente los módulos, a qué métodos son más receptivos los alumnos y las maneras innovadoras de motivar a los alumnos, para que pongan en práctica sus conocimientos. El Recuadro 4.11 presenta un ejemplo del programa de capacitación de educación anticorrupción para profesores en Lituania.

#### **Recuadro 4.11. Capacitando a los maestros para la enseñanza contra la corrupción en Lituania**

Como parte del desarrollo del plan anticorrupción en Lituania, se identificaron dos objetivos en el proyecto para apoyar a los docentes en la integración de contenidos anticorrupción en sus planes de estudio: 1) incluir, en el programa de formación continua, la educación contra la corrupción y 2) preparar un equipo de docentes capaces de asesorar y capacitar a otros maestros.

En febrero de 2004, el equipo del proyecto preparó un curso de capacitación para maestros, así como un programa de formación continua. De marzo a agosto de 2004, se llevó a cabo una serie de talleres y seminarios de capacitación para maestros, tratando los siguientes temas:

- Metodología del Pensamiento Crítico para la Educación contra la Corrupción
- Fundamentos de la enseñanza para adultos
- Principios de planeación estratégica
- Desarrollo del programa de educación continua contra la corrupción

A continuación, entre septiembre y diciembre de 2004, el programa de formación continua fue preparado y probado en varias regiones; los resultados de la prueba piloto enriquecieron varias actualizaciones al programa. El programa resultante, "Oportunidades en la educación contra la corrupción para la escuela secundaria" es parte de la capacitación permanente ofrecida por el Centro de Didáctica Moderna, un centro de excelencia para plan de estudios y métodos de enseñanza. El programa pretende dar a los maestros información sobre corrupción y educación contra la corrupción, así como alentarlos a aplicar diversos elementos, de la educación contra la corrupción, en la planeación de sus clases y en sus actividades extra curriculares.

*Fuente:* Modern Didactics Centre (2004b), *Education against Corruption*, [www.sdcentras.lt/antikorupcija/en/bl.htm](http://www.sdcentras.lt/antikorupcija/en/bl.htm).

### **Resumen de Propuestas de Acción**

- Los comités del SNA deben asegurar que el Plan de Acción del SNA, una vez desarrollado, incluya 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. El Plan de acción del SNA debe asignar claramente roles y responsabilidades para el diseño e implementación de la concientización y de la capacitación de las secretarías competentes.
- Los comités del SNA deben asegurar que el Plan de Acción del SNA asigne responsabilidades a las secretarías responsables de áreas de alto riesgo de corrupción y fraude, incluyendo, pero no limitado a, el Servicio de Administración Tributaria (SAT), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) para que desarrollen y lleven a cabo

programas de capacitación, hechos a la medida, en materia integridad y combate a la corrupción para la ciudadanía. Como el experto en el combate a la corrupción, la SFP debe verse asignado el rol de asesor de contenidos anticorrupción, en los programas de capacitación del Plan de Acción del SNA.

- Los comités del SNA deben además considerar incluir, en el Plan de Acción del SNA, medidas para asociarse con las secretarías responsables de las áreas de alto riesgo, incluyendo, pero no limitado a, el Servicio de Administración Tributaria (SAT), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) para encabezar iniciativas piloto, basadas en investigaciones en ciencias del comportamiento, dirigidas a "dar un empujón" al comportamiento ético. Los comités del SNA deben identificar primero las áreas donde estas intervenciones pudieran ser más necesarias (como evasión fiscal, fraude a la asistencia social, contratación y adquisiciones o parasitismo en servicios públicos), conjuntamente con las secretarías colaboradoras, y, más adelante, llevar a cabo evaluaciones que permitan determinar la utilidad de extender y ampliar tales intervenciones.
- El Comité Coordinador del SNA debería incorporar, en el Plan de Acción, el compromiso asumido en el Plan Nacional de Desarrollo de desarrollar herramientas de contenido y didácticas para la educación ética y asignar responsabilidades a la Secretaría de la Función Pública (SFP) y a la Secretaría de Educación Pública (SEP) para su implementación.
- La SEP debe considerar seriamente la posibilidad de ampliar los recursos con que cuenta el actual *Programa Nacional de Convivencia Escolar* (PNCE), el cual integra en el plan de estudios valores como el respeto a las reglas de integridad, con el fin de asegurar que sea efectivamente desplegado a todas las escuelas primarias, secundarias y preparatorias. El PNCE debe incluir contenido que aborde explícitamente los valores de integridad y rechazo a la corrupción, en los planes de estudios de las escuelas primarias, secundarias y preparatorias. Las lecciones, actividades y módulos educativos anticorrupción y de integridad deben ser adecuados a los grupos de edad específicos y enfocarse en el desarrollo de competencias (conocimientos, habilidades, actitudes y valores) para prevenir la corrupción. La SFP debe apoyar a la SEP en la ampliación del PNCE, con asesoría y orientación sobre contenidos anticorrupción.
- Para involucrar a los jóvenes en actividades prácticas de combate a la corrupción, los Planes de Acción de los Sistemas Locales Anticorrupción (SLAs) podrían incluir medidas para crear un subcomité juvenil, que replique el Comité de Participación Ciudadana. Estos subcomités podrían representar la visión de la juventud en el desarrollo de políticas y asegurar que las actividades de los SLAs estén alineadas para atender las áreas problemáticas clave. La membresía del comité debe quedar abierta a cualquier alumno interesado, de escuela secundaria o preparatoria, con el liderazgo de cada subcomité conformado por cinco jóvenes sobresalientes.
- Los comités del SNA, la SFP, la SEP y las principales universidades deben trabajar en conjunto para desarrollar un curso que prepare a los maestros para impartir las materias de integridad y combate a la corrupción dentro del plan de estudios docente. Dicha capacitación debe impartirse en las Escuelas Normales y en los programas de certificación docente. Del mismo modo, el Comité

Coordinador del SNA y la SEP deben trabajar juntos para desarrollar un curso sobre integridad y combate a la corrupción, para la formación docente continua.

## Notas

- 1 Las normas sociales son entendimientos compartidos acerca de acciones que son obligatorias, permitidas o prohibidas al interior de una sociedad (Ostrom, 2000).
- 2 Véase elemento de acción 1.2.5 bajo Estrategia 1.2: Promover una cultura de legalidad que incremente la confianza de los mexicanos en el gobierno y evite la corrupción en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (SEGOB, 2013).
- 3 Un estudio similar, realizado por Gunnarson (2008), que estudió el efecto, en los estudiantes en Italia, de la educación cívica en el mejoramiento de los niveles de confianza generalizada, encontró que el ambiente escolar (es decir apertura de los organismos, imparcialidad de las instituciones o grado de conflicto entre colegas) tuvo un efecto sobre los niveles de confianza de los estudiantes.

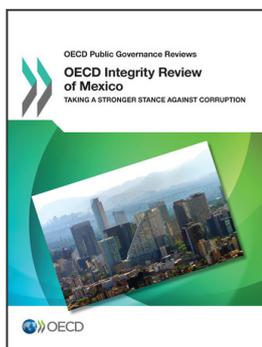
## *Referencias*

- Ainley, J., W. Schulz and T. Friedman (eds.) (2011), *ICCS 2009 Latin American Report: Civic knowledge and attitudes among lower-secondary students in six Latin American countries*, IEA, Amsterdam.
- BIT (2012), Applying behavioural insights to reduce fraud, error and debt, Behavioural Insights Team, London, [www.behaviouralinsights.co.uk/wp-content/uploads/2015/07/BIT\\_FraudErrorDebt\\_accessible.pdf](http://www.behaviouralinsights.co.uk/wp-content/uploads/2015/07/BIT_FraudErrorDebt_accessible.pdf).
- Federal Bureau of Anti-Corruption (2013), “Anti-Corruption Training for Students of 14-18 Years”, Presentation to the 4<sup>th</sup> UNCAC Working Group 26-28 August 2013, [www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2013-August-26-28/Presentations/Austria\\_Meixner\\_Anti-Corruption\\_Training\\_2.pdf](http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2013-August-26-28/Presentations/Austria_Meixner_Anti-Corruption_Training_2.pdf).
- Fisman, R. and E. Miguel (2008), *Economic Gangsters: Corruption, Violence and the Poverty of Nations*, Princeton University Press.
- Gainer, M. (2015), Shaping Values for a New Generation: Anti-Corruption Education in Lithuania, 2002–2006, [http://successfulsocieties.princeton.edu/sites/successfulsocieties/files/MG\\_NORMS\\_Lithuania\\_1.pdf](http://successfulsocieties.princeton.edu/sites/successfulsocieties/files/MG_NORMS_Lithuania_1.pdf)
- Gatti, R., S. Paternostro, J. Rigolini (2003), “Individual Attitudes toward Corruption: Do Social Effects Matter?” World Bank Policy Research Working Paper 3122, World Bank, Washington DC, <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-3122>.
- Gunnarson, C. (2008), *Cultural Warfare and Trust: Fighting the Mafia in Palermo*, Oxford University Press, Oxford.
- Hauk, E. and M. Saez-Marti (2002). “On the Cultural Transmission of Corruption”, *Journal of Economic Theory*, Vol. 107/2, [www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0022053101929564](http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0022053101929564).
- ICAC (2016), ICAC website, Independent Commission Against Corruption, Hong Kong, [www.icac.org.hk/en/ack/pep/index.html](http://www.icac.org.hk/en/ack/pep/index.html) (consultado el 17 Octubre 2016).
- INC (2016), Estrategia Nacional de Cultural Cívica 2017-2023, Instituto Nacional Electoral, [www.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-Varios/2016/ENCCIVICA-V230916CCEyEC.pdf](http://www.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-Varios/2016/ENCCIVICA-V230916CCEyEC.pdf).
- Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (2013), “Estudio de Evasión Global de Impuestos”, Resumen Ejecutivo, [www.sat.gob.mx/administracion\\_sat/estudios\\_evasion\\_fiscal/Paginas/default.aspx](http://www.sat.gob.mx/administracion_sat/estudios_evasion_fiscal/Paginas/default.aspx).
- Integrity Action (2016), Integrity Clubs Manual Outline, Integrity Action, London, [http://integrityaction.org/sites/default/files/training\\_materials/IntegrityClubsManualOutline\\_%20V2%2020%2004%202016.pdf](http://integrityaction.org/sites/default/files/training_materials/IntegrityClubsManualOutline_%20V2%2020%2004%202016.pdf).

- Johnston, M. (2005), *Syndromes of Corruption: Wealth, Power and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Mann, C. (2011), *Behaviour changing campaigns: success and failure factors*, U4 Expert Answer, U4 Anti-corruption Resource Centre, Bergen, [www.u4.no/publications/behaviour-changing-campaigns-success-and-failure-factors/](http://www.u4.no/publications/behaviour-changing-campaigns-success-and-failure-factors/).
- Miami-Dade County Ethics Commission (2014), *Model Student Ethics Programme in Miami-Dad County Public Schools*, <http://ethics.miamidade.gov/training-model-student-ethics.asp>.
- Modern Didactics Centre (2004a), *Integrated Programme of Anti-Corruption Education for a School of General Education*, [www.sdcentras.lt/antikorupcija/en/bl/bl\\_prog\\_en.pdf](http://www.sdcentras.lt/antikorupcija/en/bl/bl_prog_en.pdf).
- Modern Didactics Centre (2004b), *Education against Corruption*, [www.sdcentras.lt/antikorupcija/en/bl.htm](http://www.sdcentras.lt/antikorupcija/en/bl.htm).
- OECD (2017), *Recommendation of the Council on Public Integrity*, OECD, Paris. <http://webnet.oecd.org/OECDACTS/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=353&InstrumentPID=476&Lang=en&Book=False>.
- OECD (2016), *Protecting Consumers through Behavioural Insights: Regulating the Communications Market in Colombia*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264255463-en>.
- OECD (2015), "México: Educación Fiscal en la Enseñanza Superior", in *Fomentando la cultura tributaria, el cumplimiento fiscal y la ciudadanía: Guía sobre educación tributaria en el mundo*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264222786-20-es>.
- Ostrom, E. (2000). "Collective Action and the Evolution of Social Norms", *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 14/3, pp. 137-158, [www.jstor.org/stable/2646923](http://www.jstor.org/stable/2646923).
- Panth, S. (2011), *Changing Norms is Key to Fighting Everyday Corruption*, The Communication for Governance and Accountability Programme, World Bank, Washington DC, <http://siteresources.worldbank.org/INTGOVACC/Resources/ChangingNormsAnnexFinal.pdf>.
- Secretaría de Gobernación (2013), "Programa para un Gobierno Cercano y Moderno", <http://oic.segob.gob.mx/work/models/OIC/Resource/77/2/images/Programa%20para%20un%20Gobierno%20Cercano%20y%20Moderno%202013-2018.pdf>.
- SEP (2016a), "Antecedentes", Secretaría de Educación Pública, [www.gob.mx/escuelalibredeacoso/articulos/antecedentes-91640](http://www.gob.mx/escuelalibredeacoso/articulos/antecedentes-91640).
- SEP (2016b), "Marco Conceptual: Programa Nacional de Convivencia Escolar", Secretaría de Educación Pública.
- SEP (2016c), "Modelo de Operación del Programa de Formación Continua para docentes de Educación Básica", Secretaría de Educación Pública, <http://formacioncontinua.sep.gob.mx/portal/modelo-formacion-continua.html>.
- SEP (2016d), *Programa Nacional de Convivencia Escolar: Guía Para el Docente*, <http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/155615/PNCE-DOC-6-BAJA.pdf>.

- SEP (2015a), “Diagnóstico ampliado: Programa Nacional de Convivencia Escolar (S-271)”, Secretaría de Educación Pública, [www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/50173/Diagnostico\\_Ampliado.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/50173/Diagnostico_Ampliado.pdf).
- SEP (2015b), “Programa de Estudio 2011: Educación Básica, Secundaria, Asignatura Estatal Formación ciudadana democrática en Sinaloa”, Secretaría de Educación Pública, [www.curriculobasica.sep.gob.mx/pdf/secundaria/estatal/c3/FORMACION\\_CIUADANA/C3FORMACIONCIUDADANASINALOA.pdf](http://www.curriculobasica.sep.gob.mx/pdf/secundaria/estatal/c3/FORMACION_CIUADANA/C3FORMACIONCIUDADANASINALOA.pdf).
- SEP (2014), “PACE: Guía Para El Docente Educación Primaria, Secretaría de Educación Pública: <http://escuelascalidad.edomex.gob.mx/pace>.
- SEP (2013), “Plan de Estudio 2011: Educación Básica”, Secretaría de Educación Pública, [www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/20177/Plan\\_de\\_Estudios\\_2011\\_f.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/20177/Plan_de_Estudios_2011_f.pdf)
- Social and Behavioural Sciences Team (n.d.), Industrial Funding Fee Reports.
- Starkey, H. (2013), “Teaching the Teachers”, in Transparency International: Global Corruption Report Education, [www.transparency.org/gcr\\_education/integrity](http://www.transparency.org/gcr_education/integrity).
- Teorell, J., S. Kumlin, S. Dahlberg, S. Holmberg, B. Rothstein, A. Khomenko and R. Svensson (2016), The Quality of Government OECD Dataset, version Jan16, The Quality of Government Institute, University of Gothenburg, [www.qog.pol.gu.se](http://www.qog.pol.gu.se).
- Transparency International (2013), Global Corruption Barometer: Mexico, Transparency International, Berlin, [www.transparency.org/gcb2013/country/?country=mexico](http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=mexico).
- Transparency International (2004), Ethics at School: A Model Programme”, in Teaching Integrity to Youth: Examples from 11 Countries, Transparency International, Berlin, [www.transparency.org/whatwedo/publication/teaching\\_integrity\\_to\\_youth\\_examples\\_from\\_11\\_countries](http://www.transparency.org/whatwedo/publication/teaching_integrity_to_youth_examples_from_11_countries).
- Wickberg, S. (2013), “Best Practices in Engaging Youth in the Fight against Corruption”, U4 Expert Answer, <https://issuu.com/cmi-norway/docs/131017150707-96045f3f47bc46bc93cc9bbbd66c7cf2?e=1246952/5313260>.
- World Values Survey (2017), World Values Survey Wave 6 (2010-2014), [www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV6.jsp](http://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV6.jsp) (consultado Marzo 2017).





**From:**  
**OECD Integrity Review of Mexico**  
Taking a Stronger Stance Against Corruption

**Access the complete publication at:**  
<https://doi.org/10.1787/9789264273207-en>

**Please cite this chapter as:**

OECD (2017), “Hacia un Enfoque de “Sociedad en su Conjunto” para la Integridad en México”, in *OECD Integrity Review of Mexico: Taking a Stronger Stance Against Corruption*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264280687-6-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](mailto: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](mailto:info@copyright.com) or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).