

Capítulo 3. Inculcar una cultura de integridad en Nuevo León

En este capítulo se identifican los puntos fuertes y débiles del actual sistema de integridad de Nuevo León, y se centra en la ética de los servidores públicos y en la gestión de los conflictos de interés en su administración pública. Se ofrecen directrices para fortalecer el marco institucional y normativo. En el capítulo se sugiere que el Código de Ética y las reglas de integridad vigentes podrían revisarse para evolucionar a un enfoque más equilibrado que se base en evidencia. También podrían adoptarse directrices adicionales que ayuden a los funcionarios públicos a resolver dilemas éticos y conflictos de interés, y a identificar áreas de riesgo en las actividades del sector público. Además, se recomienda que Nuevo León considere adoptar un enfoque más estratégico para utilizar el requisito de la presentación de declaraciones como forma de implementar políticas y prácticas de integridad. Por último, en este capítulo se subraya cómo el fortalecer el proceso de contratación y las prácticas de gestión de recursos humanos pueden ayudar a promover la integridad en toda la administración pública.

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

3.1. Introducción

Crear una estrategia de integridad eficaz significa establecer una serie de reglas y normas de conducta estipuladas en las leyes, reglamentos y códigos de conducta, con mecanismos de ejecución que impongan sanciones en caso de infringirlas. Para aplicarlas de manera eficaz, deben darse a conocer en forma clara a los funcionarios públicos de modo que haya un entendimiento común de lo que se espera. También deben incorporarse en las políticas y procedimientos de gestión pública general, como en los de recursos humanos y control interno (OCDE, 2017^[1]), y respaldarse con los recursos humanos y financieros adecuados.

La *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública* (OCDE, 2017^[2]) reconoce el papel fundamental que desempeñan los principios y valores éticos en un sistema de integridad. Ofrece orientación a los responsables de la toma de decisiones y a funcionarios públicos sobre la incorporación de normas de conducta elevadas en la administración pública. También sugiere que los gobiernos consagren normas de integridad en sus sistemas jurídicos y políticas institucionales para fomentar una cultura abierta que motive el aprendizaje y proporcione una base clara para la investigación y las sanciones. Esto implica adoptar un enfoque de riesgos en todo el sistema de ética público.

Las entrevistas con servidores públicos y un análisis de las fuentes documentales señalan que Nuevo León, igual que muchos estados de México, enfrenta un desafío importante para combatir la corrupción y recuperar la confianza de los ciudadanos en sus instituciones públicas. Por consiguiente, ha adoptado diversas iniciativas con apoyo de organizaciones de la sociedad civil. Entre estas, Nuevo León aprobó un nuevo Código de Ética en un proceso participativo. También reformó su Constitución para crear nuevas instituciones de combate a la corrupción, así como la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León (LRSPMNL), y promulgó la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción (Ley del SEANL). Todos estos cambios jurídicos tuvieron el respaldo de organizaciones de la sociedad civil y podrían mejorarse aún más para crear un sistema de integridad robusto que promueva la ética de los servidores públicos en toda la administración pública de Nuevo León.

3.2. Fortalecer el marco normativo para la ética pública y los conflictos de interés

3.2.1. Nuevo León podría considerar modificar su Código de Ética mediante un enfoque sustentado en valores, con reglas explícitas sobre ética y conflictos de interés que se apliquen de manera uniforme.

Asegurar que la integridad pública no se vea comprometida por el comportamiento de los funcionarios públicos exige una ley o código de ética que estipule con claridad los límites éticos y la conducta que se espera de ellos. También exige una táctica explícita, coherente y uniforme para gestionar los conflictos de interés. Estas reglas deben alentar las conductas deseables por encima del comportamiento indeseable o corrupto. Pueden proponerse diversos métodos, incluso un enfoque basado en el cumplimiento o en reglas y un enfoque sustentado en valores.

Aunque un enfoque basado en reglas proporciona un conjunto de mecanismos de ejecución que se fundamentan en la gravedad de la conducta indebida de los funcionarios públicos, un enfoque sustentado en valores a menudo se propone inspirar la integridad creando conciencia sobre la ética, los valores del sector público y el interés público, y la observancia de los códigos de ética o principios rectores. La experiencia internacional

muestra que las políticas de integridad son más fructíferas cuando estos dos enfoques se combinan y están bien equilibrados. La importancia relativa de cada uno de ellos dependerá del contexto social, político y administrativo, y de la historia de la organización en cuestión (OCDE, 2017^[3]).

Los códigos de ética se arraigan en un enfoque sustentado en valores y, en general, se centran más en los valores que en directrices específicas para una conducta deseada. Destacan la capacidad de razonamiento moral independiente de los miembros de la organización en lugar de decirles qué hacer. La capacitación, ayuda y apoyo para aplicar estos valores en su trabajo diario generalmente se ofrecen como corolario. Las reglas sobre conflictos de interés son una parte inherente del Código de Ética e intrínsecas para la integridad del gobierno. Por ende, deben reconocerse como parte integral de las tareas diarias. Todos tienen intereses, pero deben gestionarse y definirse de manera adecuada (OCDE, 2017^[4]), con orientación para los funcionarios públicos si surge la necesidad.

Actualmente, el sistema de integridad de Nuevo León consta de valores, principios y reglas estipuladas en diversos instrumentos jurídicos (véase el Cuadro 3.1). El Código de Ética, aprobado en agosto de 2016, sustituye al Código de Ética de 2005 y al Código de Conducta emitido en junio de 2014.

Cuadro 3.1. Principal legislación que reglamenta las normas de conducta de los funcionarios públicos

Instrumentos jurídicos	Descripción
Constitución de Nuevo León, publicada en el <i>Periódico Oficial del Estado</i> el 16 de diciembre de 1917	Del Artículo 105 en adelante plantea los pilares del sistema de integridad, establece el marco disciplinario administrativo y crea los acuerdos institucionales para el nuevo sistema anticorrupción estatal
Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Nuevo León, promulgada el 6 de julio de 2017	Además de crear el sistema anticorrupción estatal, esta ley plantea los valores del sector público y señala que las entidades públicas están obligadas a crear y mantener condiciones estructurales y normativas que permitan la actuación ética y responsable de cada servidor público
Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA)	Los artículos 26 a 42 estipulan, entre otras cosas, la obligación de presentar una declaración de intereses, así como una declaración fiscal y otra patrimonial. Estas deberán estar disponibles en la Plataforma Digital Nacional. Los artículos relacionados con aspectos distintos a la declaración de intereses no se aplicarán en Nuevo León, pues están reglamentados en la LRSPEMN. Esta ley define qué constituye un conflicto de intereses. El Artículo Tercero Transitorio hace notar que el propósito de esta ley es orientar la conducta de los funcionarios públicos que trabajan a nivel federal y en los estados, hasta que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción (SNAC) emita las directrices, criterios y otras resoluciones para el nuevo sistema anticorrupción
Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León (LRSPEMNL), promulgada el 29 de enero de 1997 y modificada en diversas ocasiones	El Artículo 50 señala los conflictos de intereses en el contexto del desempeño de las funciones de los servidores públicos, como actividades prohibidas, recusación, aceptación de regalos y uso indebido de información privilegiada, influencia excesiva y prohibición de utilizar fondos públicos con fines políticos, así como las sanciones aplicables por violaciones a las normas de integridad. Sin embargo, no incluye reglas explícitas sobre empleos previos o posteriores a la administración pública, ni define qué constituye un conflicto de intereses. Del Artículo 51 en adelante se expone el régimen de sanciones disciplinarias
Ley Orgánica de la Administración del Estado de Nuevo León, cuya versión más reciente es del 8 de abril de 2016	El Artículo 33, Sección XVIII, describe una de las funciones de la Contraloría y Transparencia Gubernamental y estipula los principios que deben guiar a los funcionarios al servir a la comunidad
Código de Ética, promulgado en virtud del Artículo 140 de la LRSPEMNL en agosto de 2016	Este Código incluye tres artículos. El Artículo 1 se refiere a siete principios y reglas de integridad que deben guiar la conducta de los servidores públicos. También estipula que su difusión será responsabilidad de la Contraloría, y que se

Ley para Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de Servidores Públicos, promulgada el 30 de junio de 2013	<p>constituirá un Comité de Ética para analizar y dar opiniones sobre posibles violaciones de sus reglas</p> <p>El Artículo 2 define lo que constituye un acto de corrupción y se refiere a los actos que infrinjan las obligaciones señaladas en el Artículo 50 de la LRSPEMNL, con el propósito de obtener ventajas indebidas para el servidor público y para un tercero, o para ambos. También define a quién se considera servidor público para los efectos de su aplicación.</p> <p>El Artículo 9 exige que los servidores públicos denuncien los actos de corrupción a un superior o a la Contraloría y estipula que el incumplimiento de esta obligación constituye una falta administrativa. También incluye un conjunto de medidas de protección que podrían introducirse para proteger a los servidores públicos o ciudadanos que denuncien conductas indebidas o actos de corrupción</p>
Ley para la Promoción de Valores y Cultura de la Legalidad, promulgada en 2007, cuya versión más reciente es del 28 de marzo de 2017	<p>Esta ley expone una política planeada para mejorar el comportamiento de los ciudadanos, el correcto uso del lenguaje por parte de los servidores públicos y el funcionamiento de las instituciones públicas y privadas en el estado, conforme al régimen de derecho. Crea el Consejo Estatal para la Promoción de los Valores y Cultura de la Legalidad (CEPVCL) en Nuevo León. El Consejo, presidido por el gobernador del estado e integrado por representantes de organizaciones de los sectores público, privado y social, propondrá y supervisará el cumplimiento de las políticas públicas, programas, proyectos y acciones del gobierno para fomentar una cultura de la legalidad en el servicio público.</p>

Fuente: OCDE, basado en información proporcionada por Nuevo León.

El Código de Ética, aprobado gracias a la participación de diversos interesados, incluye un conjunto de reglas de conducta relacionadas con siete principios éticos escritos en lenguaje sencillo de fácil comprensión (véase el Recuadro 3.1). Esto ha facilitado su difusión entre los servidores públicos. Su primer precepto ético (No a la corrupción) afirma que los servidores públicos deben declarar todo posible conflicto de intereses a fin de preservar su imparcialidad en aras del interés público. Sin embargo, no define lo que constituye un conflicto de intereses, ni plantea cómo manejar de manera adecuada una situación de ese tipo. Aunque el Código incluye reglas sobre regalos y el uso correcto de los recursos públicos y otras situaciones que podrían provocar conflictos de intereses, no plantea procedimientos para su aplicación ni para un monitoreo sistemático.

Recuadro 3.1. Proceso participativo para aprobar el Código de Ética de Nuevo León

El Código de Ética se aprobó en agosto de 2016 gracias a la participación de diversos interesados, en un procedimiento diferente al aprobado en el nivel federal y en otros estados mexicanos. Se crearon grupos de enlace en las secretarías centrales y las entidades paraestatales de la administración pública, que se reunieron cada dos semanas durante un año. La tarea fue organizada por la Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública del Estado de Nuevo León para atender los diferentes aspectos de una cultura organizacional. El Código se redactó para sustituir al anterior fechado en 2005, así como al Código de Conducta de 2014.

Al redactar su Código de Ética, Nuevo León tomó en cuenta el Modelo del Código de Ética y Reglas de Integridad preparado de manera conjunta por la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación y la Secretaría de la Función Pública (SFP). Cada grupo de enlace formuló siete principios éticos, y se analizaron escenarios hipotéticos para entender mejor su contenido y alcance.

Para redactar el Código de Ética, los funcionarios públicos contaron con el apoyo de un especialista en ética del Instituto Tecnológico Superior de Monterrey (ITESM), quien

dirigió el proceso de redacción. El objetivo fue tener un código puntual y sucinto, fácil de comunicar y comprender y un comportamiento inspirador basado en valores comunes.

El Código declara que su principal propósito es defender los valores de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de los deberes y funciones de los servidores públicos. Los servidores públicos están obligados a acatar el sistema jurídico de Nuevo León, que reglamenta el servicio público, así como los siete principios éticos y las reglas de integridad. Cada principio ético describe, de manera no limitativa, tres modos de conducta esperados que deben observar los servidores públicos para no infringir ninguno de esos principios. Los siete principios éticos son: no a la corrupción; servicio, respeto y empatía; austeridad y sostenibilidad; innovación y eficiencia; inclusión; resolución justa y expedita, y transparencia.

Se aplica a todas las personas que trabajan y reciben un sueldo con recursos públicos durante el tiempo que estén empleados en actividades del servicio público. Aunque en el Código las reglas de ética se presentan en un lenguaje sencillo y claro, este no incluye una definición de lo que constituye un conflicto de intereses, pero sí afirma que los servidores públicos deben declarar cualquier conflicto de este tipo.

El Código de Ética se suscribió públicamente por todos los servidores públicos en una ceremonia pública. En esa ceremonia, el gobernador y funcionarios de alto rango firmaron una pared donde se había reproducido el contenido del Código. Desde entonces, la Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública del Estado de Nuevo León y la Contraloría han distribuido el Código de Ética.

Fuente: OCDE, basado en información proporcionada por Nuevo León.

En lo esencial, el Código de Ética plasma un enfoque sustentado en valores al asegurar que los servidores públicos no limitarán su actuación simplemente a evitar las violaciones a la integridad; pero no tiene autoridad vinculante para garantizar una conducta ética mínima. Por consiguiente, podría revisarse para evolucionar a un enfoque más equilibrado, al garantizar que se aplique a las actividades diarias de los servidores públicos y se haga cumplir en caso de cualquier violación. Sus valores y principios también podrían homologarse con las otras leyes del sistema de integridad de Nuevo León (véase el Cuadro 3.2), y podrían referirse a un gran número de valores fundamentales del sector público.

Cuadro 3.2. Valores y principios éticos plasmados en el sistema de integridad de Nuevo León

Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León	Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León (LRSPMNL)	Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA)	Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León	Código de Ética de 2016
Artículo 5: legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, equidad, transparencia, economía, integridad y competencia por mérito	Artículo 50: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia Artículo 140: se refiere al Código de Ética como un instrumento para proteger los valores antes mencionados	Artículo 7: disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia	Artículo 33, Sección XVIII: legalidad, eficiencia, honradez, transparencia e imparcialidad	Considerando 4 del Acuerdo para promulgar el Código de Ética: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia

Fuente: OCDE, basado en información proporcionada por Nuevo León.

Nuevo León necesita relacionar cada uno de los principios plasmados en el Código de Ética con valores fundamentales del sector público, y emitir un conjunto de reglas coherente y único para los servidores públicos. Conforme a este conjunto de valores fundamentales, cuyo número podría reducirse, se precisarían normas de conducta más específicas que proporcionen directrices para aplicar los valores cuando sea necesario. El Código de Ética podría mencionar el valor de la lealtad —que implica promover el interés público— y la integridad pública, planteada en la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León y definida como la alineación uniforme con valores éticos compartidos, principios y normas, y su observancia, para defender y priorizar el interés público sobre el interés privado en el sector público (OCDE, 2017^[1]). Otro tema que merece analizarse más a fondo es cómo integrar en el código el valor de la competencia por mérito, mencionado en la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León.

Las violaciones a las normas de integridad en Nuevo León se sancionan conforme a la LRSPEMNL, que también podría enmendarse para incluir las reglas estipuladas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), cuyos artículos 16 y 49 establecen sanciones en caso de violaciones éticas. Por tanto, la LRSPEMNL debe relacionar los valores y principios del Código de Ética con la sanción adecuada, pues el sistema de integridad necesita no solo una referencia de valores sino también un mecanismo de ejecución. Nuevo León podría considerar que la LGRA atribuye a los servidores públicos y sus directivos la responsabilidad de plantear, denunciar y resolver conflictos de interés. Para asegurar claridad sobre las reglas, Nuevo León también debe considerar que los conflictos de interés implican zonas poco definidas que pueden darle oportunidad a los servidores públicos de aprovechar su puesto para su propio beneficio o el de un tercero. Si esto no se gestiona de manera adecuada, puede llevar a la corrupción. Por ende, el Código debería estipular con claridad que deben considerarse los conflictos de interés tanto evidentes como potenciales, pues pueden suscitar dudas sobre la integridad de los funcionarios públicos y de la respectiva organización gubernamental.

La fragmentación actual del sistema de integridad también puede dificultar que los servidores públicos acaten estas reglas. Como objetivo de mediano plazo, el Código de Ética podría modificarse, y el Comité Coordinador del SEANL podría adoptar un marco de políticas públicas único que aborde la ética pública y la gestión de los conflictos de interés, y homologue las leyes y el Código de Ética actuales en una sola reglamentación congruente que proporcione a los servidores públicos normas por las cuales puedan regirse y rendir cuentas. Este futuro Código de Ética podría incluir una definición breve y explicativa de lo que es un conflicto de interés, en vez de solo referirse a la definición en la LGRA o a los mecanismos estipulados en la LRSPEMNL, hasta que entre en vigor. En este contexto, Nuevo León podría considerar las directrices empleadas por países como Canadá, Nueva Zelanda y Portugal (Recuadro 3.2). A medida que se emprendan estos cambios, Nuevo León podría seguir utilizando sus procedimientos participativos para garantizar la aceptación de los diferentes interesados.

Recuadro 3.2. Definiciones de conflicto de interés en Canadá, Nueva Zelanda y Portugal

En su edición de 2003 de las Directrices para la Gestión de Conflictos de Interés en el Servicio Público, la OCDE propone la siguiente definición: Un conflicto de interés implica un conflicto entre el deber público y los intereses particulares de los servidores públicos en el cual, los servidores públicos tienen intereses personales que podrían influir indebidamente en el ejercicio de sus funciones y obligaciones oficiales.

Canadá

La Ley de Conflicto de Intereses de Canadá (S.C. 2006, c.9, s.2) estipula que “el titular de una oficina pública está en un conflicto de interés cuando ejerce un poder, deber o función oficial que da la oportunidad de favorecer sus intereses personales o los de familiares o amigos, o de favorecer indebidamente los intereses particulares de otra persona” (Artículo 4). En su Artículo 5, la Ley también especifica la obligación general prevista de los servidores públicos: “Todo titular de una oficina pública está obligado a ordenar sus asuntos personales a fin de evitar que el titular de la oficina pública incurra en un conflicto de interés”. Aunque la Ley de Conflicto de Intereses se dirige principalmente a funcionarios electos y otros de alto rango, el Código de Valores y Ética del Consejo del Tesoro aplica esta definición y responsabilidades similares a todos los servidores públicos del gobierno.

Nueva Zelanda

En Nueva Zelanda, la definición de conflicto de interés se adapta a grupos específicos, como servidores públicos, ministros o consejeros de empresas de la Corona. Sin embargo, estas definiciones abarcan características comunes. Por ejemplo, todas mencionan conflictos reales y perceptibles, así como directos e indirectos. Además de las definiciones generales creadas para los grupos específicos que se describen aquí, los documentos complementarios también enumeran posibles tipos de conflictos de interés y ejemplos prácticos concretos.

Para los servidores públicos: “Los conflictos de interés se definen como ... todo interés o compromiso financiero o de otro tipo que pudiera comprometer directa o indirectamente el cumplimiento de sus obligaciones, o la posición de su departamento y sus relaciones con el público, los clientes o los ministros”. Esto incluiría cualquier situación donde pudiera considerarse que los intereses personales de un individuo influyen o podrían influir en las medidas tomadas en un cargo oficial (por ejemplo, administración de una empresa, participación en acciones, ofertas de empleo externo). [...] Existe un área de conflicto potencial para servidores públicos que quizá deban tratar directamente con miembros del Parlamento quienes se han acercado al departamento a título personal” (Código de Conducta).

Para los ministros: “Los conflictos de interés pueden surgir debido a la influencia y el poder que detentan en el cumplimiento personal de las responsabilidades de su cartera y como miembros del Gabinete. Los ministros deben comportarse siempre a sabiendas de que su cargo es de índole pública: las apariencias y el decoro pueden ser tan importantes como el conflicto de interés real para establecer qué es una conducta aceptable.

Un conflicto de interés puede ser pecuniario (es decir, surge de los intereses financieros directos del ministro) o no pecuniario (relacionado con un familiar del ministro, por

ejemplo), que a su vez puede ser directo o indirecto” (Manual del Gabinete).

Para los consejeros de empresas de la Corona, el conflicto de interés se define como una situación en la que un consejero “participa, o generará o puede generar un beneficio financiero importante de” una transacción que involucre a su empresa (Ley de Sociedades Mercantiles de 1993, Parte VIII, Secciones 138 y 139).

Portugal estableció una definición breve y explicativa del conflicto de interés en la ley: el conflicto de interés es la oposición que surge del cumplimiento de las atribuciones donde convergen el interés público y el personal, que involucran intereses financieros o patrimoniales de naturaleza directa o indirecta.

Fuentes: (OCDE, 2004^[5]) y (Treasury Board of Canada, 2011^[6]).

3.2.2. Nuevo León también podría considerar aprobar directrices adicionales que ayuden a los funcionarios públicos a resolver dilemas éticos y conflictos de interés.

Al aprobar su Código de Ética en forma participativa, Nuevo León superó los procedimientos empleados por el gobierno federal y otros estados mexicanos para socializar sus reglas de integridad. Esto aumentó la percepción del personal sobre la “propiedad del código” (OCDE, 2009^[7]), así como la aceptación de los funcionarios públicos que laboran en la administración central. También se realizaron otras tareas para que los funcionarios públicos que trabajan en las entidades paraestatales conocieran el código, como exigir que los funcionarios recién contratados suscriban el Código de Ética firmando una declaración de compromiso; y para asegurar, además, la comprensión común de las reglas de ética.

A pesar de estas acciones, el sistema de integridad de Nuevo León necesita más para garantizar que todos los funcionarios públicos lo implementen e internalicen en forma plena. Las entrevistas con funcionarios públicos indican que algunos creen que el Código de Ética es una declaración formal de prioridades éticas en lugar de una guía para su comportamiento, y que todavía no se integra de manera sistemática en el trabajo diario de los funcionarios públicos.

Las entrevistas también sugieren que, aunque la legislación actual incluye algunas disposiciones para gestionar conflictos de interés, los funcionarios públicos no tienen una comprensión clara de su implementación. No distinguen entre la declaración escrita que se publicará en la futura Plataforma Digital que habrá de crearse en el nivel federal y la divulgación que deben hacer a sus superiores si surge un conflicto de interés. Para coadyuvar a aplicar las reglas de integridad, Nuevo León podría pensar en aprobar otras directrices que asesoren a los funcionarios públicos para resolver dilemas éticos y conflictos de interés, en un lenguaje sencillo. También podría desarrollar su capacidad de razonamiento ético en casos de dilema, como los que implican conflictos de interés, lo que ya es normal en países como Australia y Canadá (véanse los recuadros 3.3 y 3.4).

Recuadro 3.3. Directrices de Australia para los funcionarios públicos que enfrentan dilemas éticos

El gobierno australiano creó y aplicó estrategias para mejorar la ética y la rendición de cuentas en la Administración Pública de Australia (APS), como el Código de Conducta de Cabilderos, el registro de “terceros”, el Código de Asesores Ministeriales y el trabajo sobre denuncias y libertad de la información.

La Comisión de la APS mejoró su orientación sobre los Valores y el Código de Conducta de la Administración Pública de Australia para ayudar a implementar el régimen de ética e integridad. Esto incluye incorporar la capacitación en ética en las actividades de aprendizaje y desarrollo en todos los niveles.

Para ayudar a los servidores públicos en su proceso decisorio cuando enfrenten dilemas éticos, la Comisión de la Administración Pública de Australia creó un modelo para la toma de decisiones. Se trata del modelo REFLECT, por sus siglas en inglés, que consta de los siguientes pasos:

1. Reconocer una preocupación o problema potencial

Los funcionarios públicos deben preguntarse:

- a. ¿Tengo la sensación de que algo es incorrecto o de que es una situación riesgosa?
- b. ¿Se trata de un problema de correcto contra correcto, o de correcto contra equivocado?
- c. Reconocer si la situación puede implicar tensiones entre los valores de la APS, o entre la APS y sus valores personales.

2. Encontrar información pertinente

- a. ¿Cuál fue el detonante y cuáles son las circunstancias?
- b. Identificar la legislación, políticas y orientación pertinentes (en toda la Administración Pública de Australia y por organismo específico).
- c. Identificar los derechos y responsabilidades de los interesados pertinentes.
- d. Identificar cualquier decisión precedente.

3. Detenerse en la “encrucijada”

- a. Examinarlo detenidamente, con intuición (inteligencia emocional y procesos racionales) y análisis: escuchar y reflexionar con supervisores, colegas respetados, compañeros o servicios de apoyo; recordar la privacidad.

4. Evaluar las opciones

- a. Desechar las opciones poco realistas.
- b. Aplicar prueba de rendición de cuentas. ¿La decisión resistiría el escrutinio público o una revisión independiente?
- c. Prepararse para explicar las razones de su decisión.

5. Tomar una decisión

- a. Tomar una decisión, actuar en consecuencia y dejar constancia si es necesario.

6. Dedicar tiempo a reflexionar

- a. ¿Cómo acabó esto para todos los afectados?
- b. Aprender de su decisión.

Si tuviera que hacer todo de nuevo, ¿qué haría de otra manera?

Fuente: Office of the Merit Protection Commissioner (2009), “Ethical Decision Making”, <http://www.apsc.gov.au/publications-and-media/current-publications/ethical-decision-making>.

Recuadro 3.4. Directrices de Canadá para tomar decisiones en forma ética

En Canadá, el Código de Valores y Ética del Sector Público (Código del Sector Público) describe los valores y prácticas éticas que guían la dirección, toma de decisiones y conducta de los servidores públicos en todos los niveles. En 2013, Canadá publicó en Internet una guía de temas para asegurar que el Código no se quedara en palabras en una página, sino que se convirtiera en un principio vivo, practicado todos los días tanto entre los servidores públicos en su lugar de trabajo como en la labor que realizan para los canadienses.

El propósito de ese documento en línea es desmitificar el Código del Sector Público, ayudar a estimular el pensamiento y diálogo sobre la mejor manera de aplicar sus valores, y proporcionar ejemplos que muestren la conducta esperada que se relaciona con esos valores. Esta guía también incluye definiciones de algunos términos importantes, preguntas y respuestas sobre el Código del Sector Público, y sugerencias para estimular el debate en el lugar de trabajo de los servidores públicos.

Su propósito es ayudar a los servidores públicos a integrar los conceptos plasmados en el enunciado de cada valor en todas las áreas de su vida aboral, desde la toma de decisiones cotidiana hasta el desarrollo de políticas y el trabajo operativo habitual, sin importar qué nivel o cargo ocupen.

La guía en línea del gobierno de Canadá ofrece ideas para orientar a sus servidores públicos sobre cómo tomar decisiones éticas:

Ocho pasos para decidir en forma ética

- 1. Reunir los hechos:** recabe tanta información como sea posible, lo que sabe y lo que no sabe, y no saque conclusiones.
- 2. Definir las preocupaciones éticas:** ¿Cuál es la principal preocupación ética en esta situación? Verifique con el Código del Sector Público y el de su institución, e identifique los valores organizacionales fundamentales que pueden estar en juego.
- 3. Observar las reglas:** revise las directivas, las políticas del ministerio y del Consejo del Tesoro, directrices, leyes y reglamentos para ver qué es procedente para el caso. Su decisión debe ser legal y acorde con las políticas adecuadas y las autoridades jurídicas.

4. Determinar a quién afectará su decisión: ver una situación a través de los ojos de los demás es una habilidad importante. Identifique a las personas o grupos a quienes podría afectar su decisión e intente considerar su punto de vista (ciudadanos, empresas, clientes, colegas, dirección, sucursal, departamento, ministro, medios de comunicación, etc.). Pregúntese: “¿Se tratará con imparcialidad y equidad a los afectados por esta decisión? ¿Esta opción coincide con el interés público? ¿Qué pensarán los contribuyentes?”.

5. Identificar responsabilidades y consecuencias de su elección: piense en sus elecciones posibles. ¿Cuáles son los riesgos y efectos (de corto y largo plazos) de cada una de ellas? Pregúntese: “¿Qué mensaje enviaría o qué percepciones podrían crearse con cualquier opción que elija?”. Considere su reacción si su manera de actuar lo afectó.

6. Considerar su carácter e integridad: ¿Se siente cómodo con su decisión, y se enorgullecería de ella? ¿Su decisión fomentará el comportamiento ético en la organización? ¿Su decisión es digna del interés público?

7. Confirmar su decisión: hable con su director o consulte al asesor departamental apropiado (es decir, de relaciones laborales, finanzas, informática, etc.) y la dirección de ética de su organización, o todos los anteriores.

8. Comprometerse a actuar: actúe y prepárese para atenerse a su decisión. Cuando el dilema se haya resuelto, es buena idea tomar en cuenta las lecciones aprendidas para la próxima vez. Comparta su experiencia con colegas, lo que siempre es una buena manera de entablar un diálogo sobre ética y valores con sus compañeros.

Fuente: Government of Canada, Values Alive: A Discussion Guide to the “Values and Ethics Code for the Public Sector, <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/values-ethics/code/values-alive-discussion-guide.html#Toc11> (consultado el 22 de junio de 2017).

Es útil presentar descripciones claras y realistas del tipo de circunstancias y relaciones que pueden llevar a un conflicto de interés, citando diversos ejemplos de interés personal en riesgo, la conducta y relaciones inaceptables. Sin pretender abarcar todas las situaciones, esto puede ayudar a los funcionarios públicos a identificar mejor los casos pertinentes. Esta orientación también debe incluir descripciones de casos y actividades que puedan llevar a conflictos de interés reales, evidentes y posibles, y que coincidan con los principios generales de los valores del sector público (véase el Recuadro 3.5).

Recuadro 3.5. Resolver un problema de evidente conflicto de interés en Canadá

Integridad en acción: ejemplo de un dilema ético

Situación

Hélène es funcionaria pública en una institución que proporciona asesoría y ayuda financiera del gobierno federal a personas de edad avanzada. Ha ocupado su puesto muchos años, y, además de sus conocimientos, le encanta su trabajo. Le enorgullece prestar a sus clientes el mejor servicio posible y siempre es cuidadosa para ser imparcial en sus tratos. Por consiguiente, Hélène ha cimentado una sólida reputación profesional y excelentes relaciones con sus clientes. Hélène se entristeció al enterarse de la muerte de uno de sus clientes, el señor Beaulieu; pero varios meses después se

sorprendió mucho cuando le notificaron que el señor Beaulieu le había heredado su caballo de carreras retirado. A menudo habían platicado sobre su mutuo amor por los caballos, pero ella no tenía idea de que el señor Beaulieu fuera a hacer eso, y ella nunca le habría pedido nada. Sin saber qué más hacer, Hélène informó el asunto de inmediato a la oficina de conflictos de interés de su institución para pedir consejo.

Posibles pasos para la resolución

Sin duda, buscar la ayuda de su dependencia sobre esta decisión fue un primer paso útil. El análisis subsiguiente podría incluir preguntas sobre la naturaleza del regalo y si podría considerarse “menor”. Además, si Hélène aceptaba el regalo, ¿comprometería su integridad o la de su institución? ¿Parecería que lo hacía? Cualquier solución adecuada debe tomar en cuenta las respuestas a estas preguntas.

Aspectos en qué pensar

Este es un ejemplo de que, a veces, los servidores públicos pueden encontrarse en un conflicto de interés al no hacer nada más que un trabajo excelente. Un conflicto de interés no implica que haya un acto ilícito, sino simplemente que la situación presenta intereses contrarios o, en este caso, la apariencia de intereses contrarios. Según el Código del Sector Público, es importante evitar conflictos de interés obvios, pues esto es para evitar conflictos de interés verdaderos o posibles.

En el caso real que sustenta este escenario, el Tribunal Federal de Apelaciones confirmó las instrucciones del ministerio a la empleada de devolver la herencia No fue porque ella hubiera cometido un acto indebido, sino que aceptar la herencia y la apariencia de un conflicto de interés podrían socavar la certidumbre y confianza del público de que las decisiones que toman los servidores públicos en áreas sensibles de ese tipo se basan en las normas de imparcialidad e integridad más elevadas.

Fuente: Government of Canada, *Values Alive: A Discussion Guide to the “Values and Ethics Code for the Public Sector”*, <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/values-ethics/code/values-alive-discussion-guide.html#Toc11> (consultado el 22 de junio de 2017).

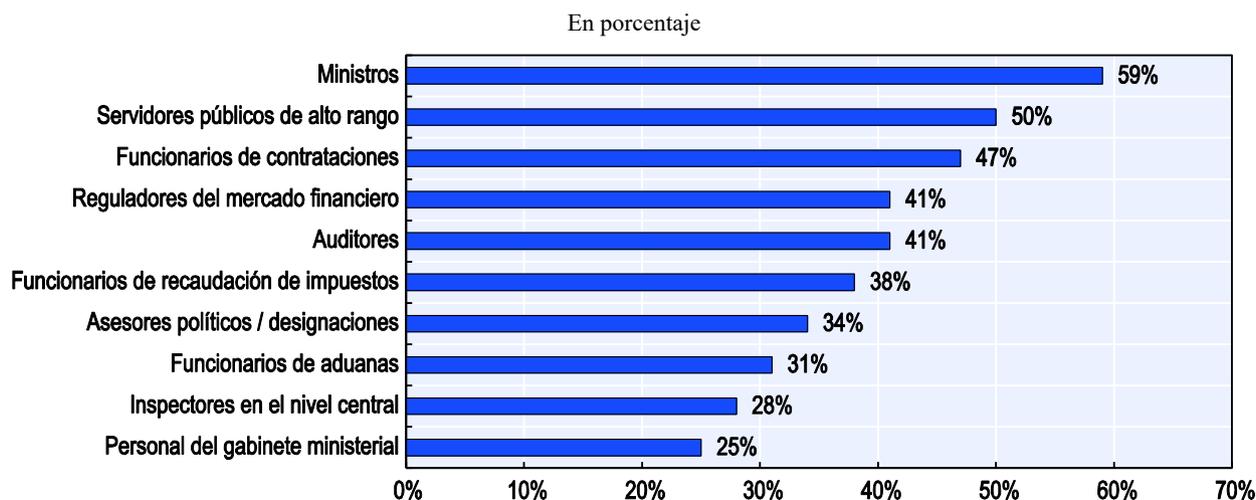
Estas directrices propuestas podrían considerarse una medida complementaria para las iniciativas que ya están en vigor. A fin de garantizar su aplicación, el Comité Coordinador del SEANL podría solicitar a la Contraloría que realice encuestas entre todos los funcionarios públicos para evaluar qué tipo de escenarios recurrentes y dilemas éticos surge cuando se aplica el sistema de integridad. La difusión de estas nuevas reglas propuestas requerirá coordinación entre las direcciones de la Contraloría encargadas de la función de prevención y la Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública del Estado.

3.2.3. Nuevo León podría identificar áreas de riesgo para cerciorarse de que su política de integridad impide que surjan conflictos de interés y desalienta la corrupción.

Asegurar una orientación normativa explícita también exige tomar en cuenta los riesgos específicos asociados con procesos sensibles (por ejemplo, contratación pública, seleccionar métodos de licitación o modificar el ascenso de contratos remunerados de miembros del personal, inspección, etc.) y funciones sensibles (habitualmente empleados responsables de procesos sensibles o toma de decisiones en general) (OCDE, 2009^[7]). La mayoría de los países de la OCDE ha definido las áreas de mayor riesgo y proporciona

orientación específica para prevenir y resolver los conflictos de interés. Estas áreas se relacionan con actividades sensibles donde los ciudadanos han denunciado altos niveles de corrupción, como la impartición de justicia, la administración fiscal y la de aduanas, y los funcionarios que trabajan como enlace político/administrativo (véase la Gráfica 3.1).

Gráfica 3.1. Reglas y políticas de conflictos de interés por categoría de funcionarios públicos en los países de la OCDE



Fuente: (OCDE, 2014^[8]).

El sistema de integridad de Nuevo León no incluye reglas explícitas para orientar a los funcionarios públicos que trabajan en las áreas de mayor riesgo. Estas podrían incluir los temas de seguridad pública y contratación pública, y los puestos sensibles, por ejemplo, los de funcionarios de alto rango con capacidad de decisión, donde no se han adoptado códigos de ética específicos. Las reglas de integridad para los funcionarios de contratación pública están dispersas en diferentes leyes, por ejemplo, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Nuevo León (LAACS) y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP).

Por tanto, al establecer su nuevo sistema de integridad, el Comité Coordinador del SEANL podría solicitar a la Contraloría que identifique las áreas más riesgosas y que proporcione un manual sobre ética y conflictos de interés específico, por ejemplo, para los funcionarios que participan en la contratación pública o en otras actividades gubernamentales. Esto los ayudaría a identificar esas situaciones y tomar las decisiones adecuadas. Además, como medida complementaria, el Comité Coordinador podría alentar la creación de códigos en los niveles organizacionales, al reconocer que las dependencias del sector público enfrentan diferentes contextos y tipos de trabajo, así como distintos dilemas éticos y conflictos de interés. Los desafíos que enfrentan los funcionarios públicos difieren considerablemente si trabajan en la Secretaría de Administración, la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, la Secretaría de Salud y en otras entidades con potestad normativa y de supervisión. Las directrices que se sugieren basadas en riesgos específicos podrían complementar los códigos organizacionales propuestos. Sin embargo, ambos deben aplicarse a todos los funcionarios públicos y empleados independientemente de su categoría contractual, pues deben tener el mismo grado de conocimiento y recibir la misma capacitación y orientación básicas.

3.2.4. Al revisar su Código de Ética y política de conflictos de interés, Nuevo León podría incluir sanciones para garantizar la credibilidad de los valores de su sector público y la coherencia con el sistema disciplinario.

Establecer reglas de integridad claras exige disposiciones que especifiquen de manera explícita las sanciones por violaciones, lo que debe comunicarse efectivamente a todos los funcionarios públicos. Estas medidas de observancia de la ley, aplicadas de manera imparcial y oportuna, pueden dar credibilidad y legitimidad al sistema de integridad y ayudar a inculcar los valores de integridad en las organizaciones del sector público. Esto ayudará a recuperar la confianza de los ciudadanos, pues el gobierno envía un mensaje de que se toma en serio la defensa del interés público en la toma de decisiones públicas. En los países de la OCDE, las sanciones que generalmente se aplican por violar las políticas de conflictos de interés son acciones disciplinarias y penales, y la cancelación de las decisiones y contratos afectados (véase el Recuadro 3.6).

Recuadro 3.6. Establecer sanciones proporcionales por violar las políticas las políticas de conflictos de interés

La naturaleza del cargo se toma en cuenta cuando los países determinan las consecuencias personales adecuadas por infringir la política de conflicto de interés. La siguiente lista de consecuencias personales indica la variedad de sanciones estrictas que se aplican a diferentes categorías de funcionarios en Portugal:

- pérdida de mandato para los funcionarios políticos y de alto rango, asesores o consultores técnicos;
- remoción inmediata del cargo y devolución de todas las sumas que haya recibido para asesores ministeriales;
- suspensión de tres años de funciones políticas superiores y funciones públicas superiores para servidores públicos de alto rango;
- pérdida del cargo, para personal directivo, y
- multas e inactividad o suspensión para servidores públicos y personal contractual.

Fuente: (OCDE, 2005^[9]).

La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León (LRSPMNL) no estipula la sanción apropiada en caso de transgredir las normas éticas. Ni se relaciona de manera adecuada con el Código de Ética, que tampoco se pronuncia en este sentido. Además, aunque ciertos conflictos de interés se sancionan en virtud de esta ley, no está claro cuáles serían las sanciones aplicables, pues su determinación es discrecional y podría generar contradicciones. Las sanciones aplicables podrían ser disciplinarias, administrativas o económicas. Las sanciones disciplinarias pueden ser advertencias y amonestaciones que podrían ser privadas, en cuyo caso se comunican por escrito o verbalmente a los funcionarios públicos; o públicas, en cuyo caso serán parte del expediente de recursos humanos y se asentarán en el Registro de Servidores Públicos que han sido sancionados e inhabilitados. Las posibles sanciones administrativas podrían causar la suspensión, remoción o inhabilitación de funcionarios públicos de sus cargos. Además de estas sanciones, también pueden imponerse sanciones

económicas que varían desde multas hasta la restitución de los daños causados. Si alguna de las violaciones a estas reglas de integridad conlleva un enriquecimiento ilícito, la infracción se procesa conforme al Código Penal de Nuevo León; y las sanciones que este impone van desde tres meses hasta 14 años de prisión y multas.

En las entrevistas con funcionarios públicos se confirmó esta falta de claridad sobre la sanción adecuada en casos de conflicto de interés; aparentemente no siempre están enterados de que una política de conflicto de interés esté en vigor, y que toda transgresión de las reglas vigentes esté sujeta a sanciones. Al parecer, creen que esta no se implementará sino hasta que sea obligatorio presentar un formulario de declaración en el contexto del SEANL. Algunos expresaron su preocupación de que esto pueda constituir un desafío para los directivos, porque ellos no tendrán acceso a las declaraciones de intereses de sus subordinados. En su opinión, esto dificultará gestionar los conflictos de interés de manera adecuada.

Por tanto, para aclarar y dar credibilidad a su nuevo sistema de integridad, Nuevo León podría considerar dos opciones al revisar su Código de Ética y la LRSPEML:

- Relacionar de manera explícita las reglas de integridad con los mecanismos de rendición de cuentas, para que los funcionarios públicos conozcan las responsabilidades de su conducta, según lo dispuesto en Italia (Artículo 53 del Decreto Legislativo 165/2001) y el Código de Conducta de Jordania, cuyo Artículo 3 estipula: “Toda violación de las disposiciones del Código exige la rendición de cuentas y aplicar medidas disciplinarias y sanciones conforme a las reglas del sistema” (OCDE, 2010_[10]).
- Asegurar que el deber u obligación mencionados en el Código de Ética se relacionen con el sistema disciplinario que estipula la sanción adecuada conforme a los principios y condiciones que rigen los trámites disciplinarios en Nuevo León (por ejemplo, debido proceso, legalidad y proporcionalidad).

Datos publicados por la Unidad Anticorrupción muestran que se han impuesto sanciones por infringir la LRSPEMNL, pero no indican si se impusieron por violar los principios y valores éticos de la administración pública o por no divulgar y gestionar de manera adecuada un conflicto de interés (véase el Cuadro 3.3). Estos datos tampoco muestran si las sanciones impuestas calificaron como faltas administrativas graves, pues el actual sistema de integridad no hace una distinción clara entre faltas graves o no graves, solo plantea que las violaciones cometidas con dolo deben considerarse graves. Al parecer, las multas impuestas se relacionan con violaciones a la obligación de presentar la declaración patrimonial en los plazos especificados. Nuevo León podría beneficiarse al revelar las razones para imponer sanciones, porque esto enviará un mensaje claro a los funcionarios públicos y a los ciudadanos de que el gobierno toma medidas para disuadir el mal comportamiento en el sector público.

Cuadro 3.3. Sanciones administrativas y disciplinarias impuestas en Nuevo León

Octubre de 2015 a enero de 2017	
Advertencias	11
Amonestaciones	5
Multas	3
Sanciones resarcitorias	14
Suspensiones	1
Inhabilitaciones	17
Total	51

Fuente: (Contraloría y Transparencia Gubernamental, s.f.^[11]).

Al revisar su sistema de integridad, Nuevo León podría considerar la distinción hecha en la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), que diferencia entre faltas graves y no graves (véase el Recuadro 3.7).

Recuadro 3.7. Clasificación de faltas graves y no graves conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas de México (texto vigente a partir de julio de 2017)

Los Artículos 49 y 50 de la LGRA definen las **faltas no graves** como actos u omisiones que transgredan lo contenido en las siguientes obligaciones:

- cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto, tanto a los demás servidores públicos como a los particulares con los que llegare a tratar, conforme a lo previsto en el Código de Ética;
- denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir, que puedan constituir faltas administrativas;
- atender las instrucciones de sus superiores, siempre que estas sean acordes con las disposiciones relacionadas con el servicio público y no constituyan faltas administrativas;
- presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial, de intereses y fiscal, según lo dispuesto en la ley;
- registrar, integrar, custodiar y cuidar la documentación e información que sea su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, divulgación, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;
- supervisar y asegurar que los servidores públicos sujetos a su dirección cumplan con las disposiciones de la LGRA;
- rendir cuentas e informar sobre el ejercicio de sus funciones, conforme a lo definido en las políticas y leyes pertinentes;
- colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos de los que sea parte;
- cerciorarse, antes de la celebración de contratos de adquisiciones públicas, o para la enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza o la contratación de servicios públicos, que el particular en cuestión no desempeña empleo, cargo o comisión en el servicio público. O, en el caso de que sí lo desempeñe, que con esto no se incurre en un conflicto de interés conforme a lo definido en la ley, y

- dañar o descuidar, sin incurrir en ninguna de las faltas administrativas graves señaladas a continuación, la Hacienda Pública o el patrimonio de una entidad pública.

En su defecto, los artículos 52 al 64 definen las **faltas graves** como las referentes a:

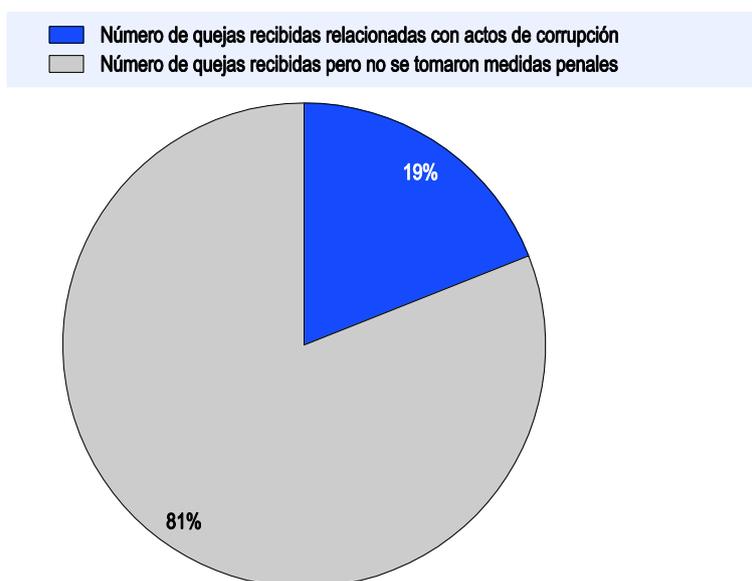
- aceptar, obtener o pretenda obtener, por sí o a través de terceros, un soborno, incluido cualquier beneficio no comprendido en su remuneración como servidor público, que podría consistir en dinero; valores; bienes muebles o inmuebles, incluso mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que se tenga en el mercado; donaciones; servicios, empleos y demás beneficios indebidos para sí o para su cónyuge, parientes consanguíneos, parientes civiles o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades o relaciones;
- peculado mediante el cual un servidor público solicite o realice actos para el uso o apropiación para sí o para las personas referidas en el Artículo 52, de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros;
- autorizar o solicitar la desviación de recursos públicos de su propósito previsto, sean materiales, humanos o financieros;
- utilización indebida de información por parte del funcionario en funciones (o por las personas especificadas en el Artículo 52) para la compra de bienes inmuebles, muebles y otros valores o, en general, que mejoren sus condiciones, así como obtener cualquier ventaja o beneficio privado; esta restricción se aplica hasta un año después de que el funcionario haya dejado su puesto;
- abuso de funciones para generar un beneficio para sí o para las personas a que se refiere el Artículo 52;
- causar perjuicio a alguna persona o al servicio público;
- intervenir en cualquier decisión o deber en el que el funcionario tenga un conflicto de interés;
- contratación, selección, nombramiento o designación indebida de otro funcionario quien, conforme a la ley, no sea elegible para ocupar un empleo en el servicio público (es decir, los inhabilitados según al registro de servidores públicos sancionados);
- declarar de manera inexacta la situación patrimonial y ocultar un conflicto de interés
- aprovechar su puesto y las responsabilidades conferidas para retrasar u omitir un acto, para generar cualquier beneficio, o buscar alguna ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere el Artículo 52;
- no denunciar o encubrir actos u omisiones considerados como faltas administrativas;
- proporcionar información falsa o retrasarla sin justificación en el caso de requerimientos judiciales, electorales, de control interno o de otro tipo, y
- obstrucción de justicia al no iniciar el proceso disciplinario administrativo correspondiente ante la autoridad competente dentro del plazo de treinta días

naturales a partir de que tengan conocimiento de cualquier conducta que pudiera constituir una falta administrativa grave; o revelar la identidad de un denunciante anónimo protegido bajo los preceptos establecidos en esta Ley.

Fuente: Ley General de Responsabilidades Administrativas, citada en (OCDE, 2017^[3]).

Para asegurar la aplicación efectiva de estas reglas de integridad, Nuevo León podría buscar un equilibrio entre la motivación extrínseca e intrínseca para alentar a los servidores públicos a acatar las directrices y principios de ética. Estas modificaciones podrían complementarse con acciones que fomenten una cultura organizacional abierta (véase el Capítulo 4.) y, también, mediante un análisis de las medidas y tendencias disciplinarias observadas, compilando estadísticas sobre el número de sanciones administrativas impuestas y de los casos de acción penal iniciados (Gráfica 3.2). Esto facilitará el aprendizaje continuo de los servidores públicos para detectar las dificultades y problemas al aplicar la política de integridad; y también evitará la reincidencia, pues los servidores públicos ven que se imponen sanciones y medidas resarcitorias.

Gráfica 3.2. Quejas y medidas tomadas para combatir la corrupción en Nuevo León de octubre de 2015 a junio de 2017



Fuente: Autor, basado en información proporcionada por Contraloría y Transparencia Gubernamental.

3.3. Garantizar el buen uso de las declaraciones fiscales, patrimoniales y de intereses para fortalecer la aplicación eficaz de las políticas de integridad

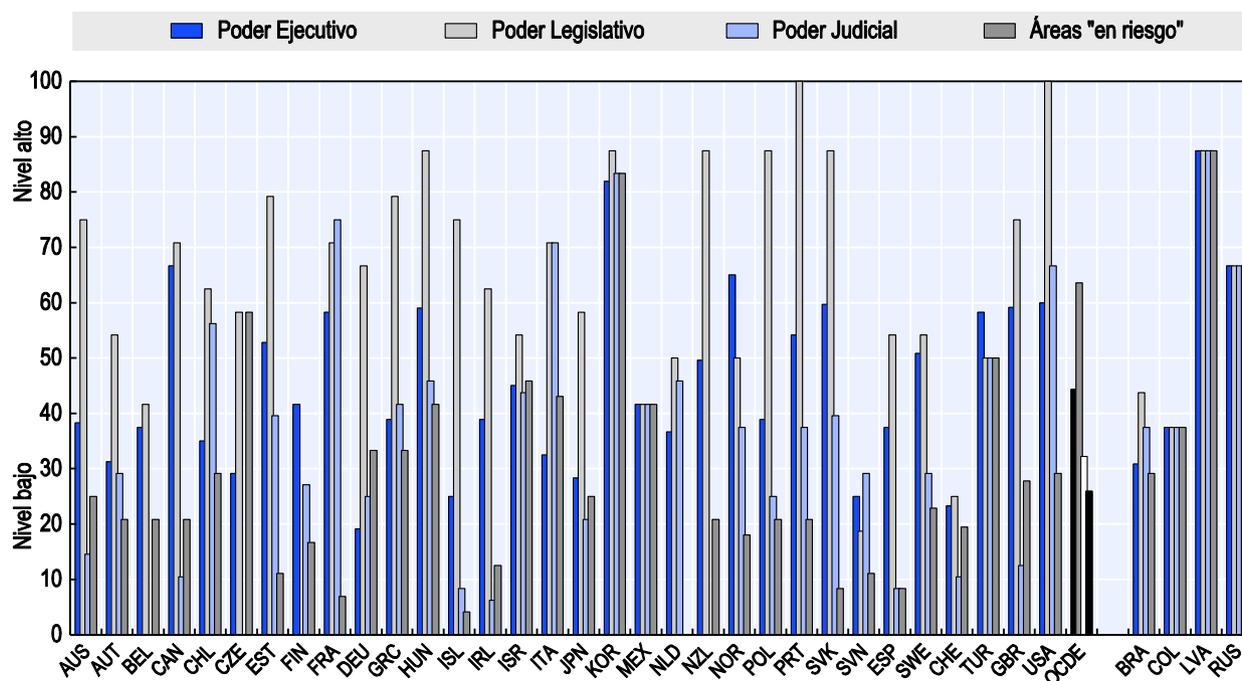
3.3.1. Nuevo León podría pensar en limitar el alcance de quienes están obligados a presentar las declaraciones de situación patrimonial, con base en un enfoque estratégico.

Desde 2012, Nuevo León ha exigido a sus servidores públicos presentar una declaración patrimonial, vía electrónica, en el sistema Declaranet del sitio web www.oecn1.gob.mx/declaranet/ (artículos 112 al 116 de la LRSPEMNL). Sin embargo, no todos los servidores públicos han presentado su declaración inicial, y el volumen de

quienes todavía no cumplen con este requisito es alto. Según Nuevo León, los servidores públicos no presentaron su declaración inicial a tiempo porque desconocían esa obligación. A la fecha, 1 107 servidores públicos han presentado su declaración de bienes después de la fecha límite o con errores, lo que confirma que el cumplimiento de este requisito es un proceso continuo.

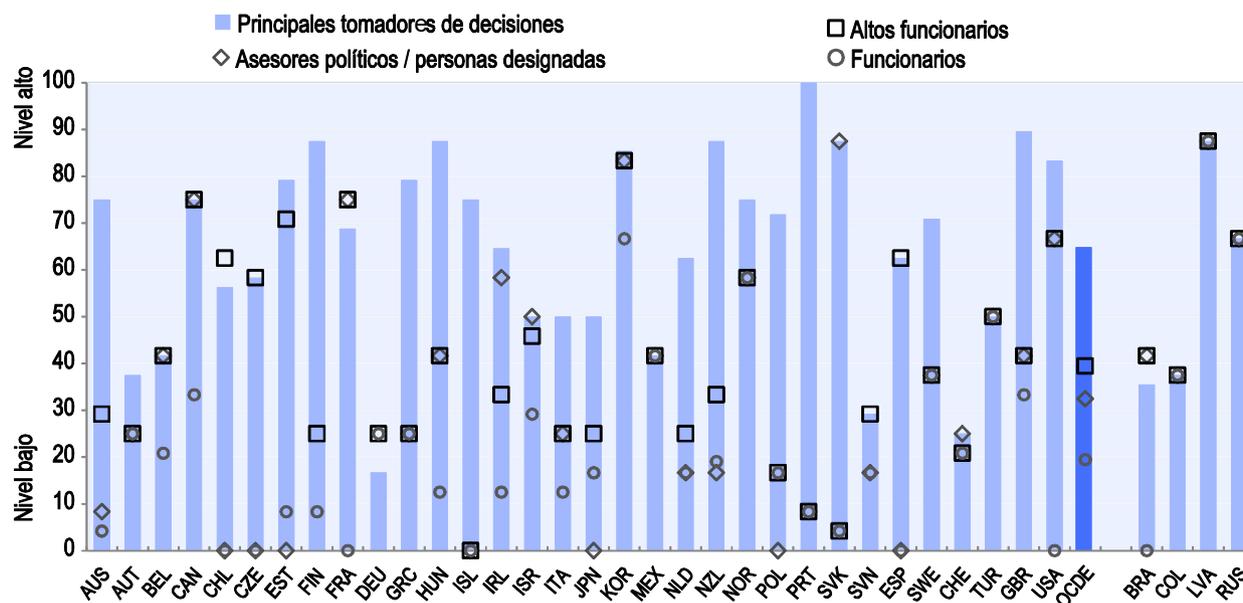
El alcance de esta obligación (en cuanto a quién debe presentar esta declaración) es muy amplio. Abarca a todos los servidores públicos de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y a los que trabajan a nivel municipal, conforme al requisito estipulado en el ámbito federal. Se desconoce el número exacto de servidores obligados a presentar la declaración de bienes, pero, hasta cierto punto, su alcance supera los requisitos de la mayoría de los países de la OCDE (gráficas 3.3 y 3.4). Solo en la administración central, se espera que 40 000 servidores públicos presenten su declaración de bienes, un volumen que dificulta un monitoreo eficaz. En principio, el gran número de funcionarios obligados a declarar su patrimonio podría aumentar la confianza pública en el gobierno. Sin embargo, es difícil monitorear tantos datos sin un grupo de funcionarios bien capacitados, con los recursos adecuados para monitorear y evaluar la información.

Gráfica 3.3. Divulgación y disponibilidad pública de intereses privados en los tres poderes del gobierno en países de la OCDE, 2014



Fuente: (OCDE, 2015^[12]).

Gráfica 3.4. Nivel de divulgación y disponibilidad pública de intereses privados, por nivel de funcionarios públicos en el Poder Ejecutivo, 2014



Fuente: (OCDE, 2015_[12]).

El Comité Coordinador del SEANL podría revisar el requisito de divulgación actual. Los funcionarios públicos podrían considerarlo muy oneroso o podría dar la impresión de que la cultura organizacional de las instituciones públicas supone que los funcionarios públicos son corruptos. El Comité Coordinador entonces podría seguir un enfoque estratégico y estudiar la posibilidad de limitar las categorías de servidores públicos obligados a presentar la declaración patrimonial, basándose, por ejemplo, en el nivel de influencia o en el riesgo de captura de políticas públicas o de corrupción del cargo que ocupen. Esto evitaría la divulgación de información falsa o que no se entregue la información, y la dificultad de contratar a los candidatos más calificados. Nuevo León debe avanzar en esta dirección dada la tendencia mundial hacia la transparencia y divulgación de datos —al menos en cierta medida— sobre funcionarios políticos, como los miembros del gabinete, porque se espera que los políticos rindan cuentas de sus decisiones. Por tanto, deben estar listos para dar explicaciones sobre la información divulgada si surgen inquietudes graves en los medios de comunicación o en la sociedad civil. En el caso de servidores públicos de menor rango, el grado de divulgación pública adecuado debe determinarse después de ponderar cuidadosamente factores como percepción de corrupción, posibles preocupaciones de seguridad y otros riesgos (OCDE, 2011_[13]). Adoptar esta estrategia que se propone podría garantizar una gestión adecuada de toda la información que se entregue, considerando las limitaciones de capacidad y presupuesto.

3.3.2. Nuevo León podría modificar el formato actual para la declaración patrimonial a fin de que coincida con el formato que será obligatorio conforme al Sistema Nacional Anticorrupción.

Nuevo León no utiliza el mismo formulario ni requiere el mismo grado de divulgación que se exige en el nivel federal. La obligación de que los funcionarios públicos proporcionen información financiera sobre ellos mismos y su familia (cónyuge o parejas,

así como los dependientes de los funcionarios públicos) no es comparable. En el ámbito federal, los funcionarios públicos están obligados a proporcionar información financiera y no financiera en un grado comparable al de diferentes países de la OCDE (véase el Recuadro 3.8). Por tanto, Nuevo León necesita revisar el contenido de su formulario de declaración y utilizar el federal aprobado desde julio de 2017, para quienes todavía no completan su declaración patrimonial. También podría monitorearse la versión definitiva de los tres formatos de declaración (situación patrimonial, fiscal y de intereses) cuando sean expedidos por el Comité Coordinador del SNAC y podrían hacerse públicos, en cierta medida, en la Plataforma Digital del SNAC conforme a las leyes nacionales de transparencia y privacidad.

Recuadro 3.8. Divulgaciones financieras y no financieras comunes en los países de la OCDE

En general, en los países miembros y asociados de la OCDE deben divulgarse los siguientes tipos de información:

Intereses financieros

La notificación de intereses financieros puede permitir monitorear la acumulación de riqueza a lo largo del tiempo y detectar el enriquecimiento ilícito. La información financiera también ayuda a identificar los conflictos de interés.

Ingresos: a los funcionarios de los países de la OCDE frecuentemente se les solicita que informen el monto de sus ingresos, así como su origen y tipo (es decir, sueldos, honorarios, dividendos, ingresos por venta o arrendamiento de inmuebles, herencia, representación, viajes pagados, etc.). Los requisitos exactos para la notificación de ingresos pueden variar, y además los funcionarios públicos solo pueden estar obligados a informar sus ingresos por encima de un determinado límite. La razón fundamental de divulgar los ingresos es señalar las posibles fuentes de influencia indebida (es decir, como un empleo externo) y vigilar los aumentos en los ingresos que podrían provenir del enriquecimiento ilícito. En los países donde los sueldos de los funcionarios públicos son bajos, esto es un motivo de preocupación especial.

Regalos: los regalos pueden considerarse un tipo de ingresos o bienes; sin embargo, como en general valen menos, muchos países solo exigen que se notifiquen los regalos que superen un determinado nivel de valor.

Bienes: una amplia variedad de bienes está sujeta a declaración en todos los países de la OCDE, incluso ahorros, participación accionaria y otros valores, inmuebles, bienes raíces, ahorros, vehículos/ embarcaciones, antigüedades valiosas y arte, entre otros. La notificación de bienes permite comparar con los ingresos para evaluar si los cambios en la riqueza deben declararse como ingreso legítimo. Sin embargo, notificar con exactitud el valor de los bienes puede ser una dificultad en algunas circunstancias y difícil de validar. Además, algunos países hacen una distinción entre los bienes en propiedad y los que están en uso (es decir, como una casa o alojamiento que se ha prestado, pero no se posee).

Otros intereses financieros: aparte de los ingresos, regalos y bienes, otros intereses financieros que deben declararse son a menudo deudas, préstamos, garantías, seguros, acuerdos que pueden generar ingresos futuros y planes de pensiones. Cuando esos intereses tienen un valor importante, pueden inducir potencialmente conflictos de interés.

Intereses no financieros

Los intereses no financieros quizá no contribuyen a monitorear el enriquecimiento ilícito, pero también pueden provocar conflictos de interés. Muchos países solicitan la divulgación de:

Empleo anterior: las relaciones o información adquiridas en un empleo anterior podrían influir indebidamente en los funcionarios públicos en su puesto actual. Si la empresa anterior de un funcionario participa en una licitación de compras públicas en la que el funcionario público tiene voz en el proceso, ese empleo anterior podría crear un conflicto de interés.

Puestos actuales no remunerados: ser miembro en una junta de consejo o fundación, o miembro activo en actividades de partidos políticos podría afectar de manera similar las obligaciones de los funcionarios públicos. Incluso el trabajo voluntario podría considerarse que influye en las obligaciones en ciertas situaciones.

Fuente: (OCDE, 2011^[13]).

El actual nivel de transparencia limita la divulgación pública de las declaraciones patrimoniales, pues en el nivel federal solo están disponibles con el consentimiento del funcionario público o mediante requerimiento judicial (Artículo 118 de la LRSPEMNL). Ninguna declaración patrimonial está disponible en Declaranet; es decir, ningún funcionario público ha dado su autorización para que sean públicas. Los ciudadanos podrían percibir esto como una falta de transparencia, teniendo en cuenta la alta percepción de corrupción denunciada en el estado. Nótese que el formato aprobado por el Comité Coordinador del SNAC sigue permitiendo que los funcionarios públicos puedan elegir entre negarse a poner su declaración patrimonial a disposición del público o autorizar su publicación parcial. El Comité Coordinador del SEANL podría considerar esto y otorgar acceso a un resumen de la información divulgada, dando acceso al contenido completo pero con ciertas condiciones para su consulta. En su defecto, podría proporcionar acceso en línea a la totalidad o parte de la información en las divulgaciones presentadas, o hasta diferentes combinaciones de estas y otras opciones, como es la práctica internacional actual (OECD and The World Bank, 2017^[14]).

Nuevo León también necesita garantizar que la plataforma digital para almacenar la información pública se actualice y sea compatible con la del nivel federal, al obtener autorización de los proveedores para la licencia de esta plataforma digital. Al estudiar la accesibilidad de esta información, Nuevo León podría pensar en facilitar la consulta de estas declaraciones.

3.3.3. La gestión de las declaraciones podría encomendarse a un equipo bien dotado de personal en la Unidad de Ética propuesta que garantice la implementación y monitoreo del sistema de declaraciones.

La Dirección Jurídica de la Contraloría gestiona las declaraciones y trabaja activamente para garantizar que todos los funcionarios públicos cumplan con este requisito, a pesar de la limitada capacidad para hacerlo. Solo dos funcionarios asisten para completar la declaración patrimonial. Aunque las instrucciones están en Internet, el cumplimiento total de las obligaciones pertinentes requiere capacitación y sesiones informativas.

La experiencia internacional muestra que gestionar el sistema de declaraciones patrimoniales no siempre requiere mucho personal: lo determinan las tareas asignadas, el volumen de declaraciones y la tecnología disponible. Ante las actuales restricciones

presupuestarias, Nuevo León podría considerar que apoyen los “agentes del cambio” (véase la Sección 3.5), sobre todo cuando aumenten las declaraciones públicas. También podrían informar a los funcionarios públicos sobre sus obligaciones de divulgación y la posible sanción en caso de incumplimiento. Sin embargo, en el largo plazo será necesario contratar profesionales especializados (por ejemplo, contabilidad forense, y capacitación legal y de investigación) para que trabajen tiempo completo en la Unidad de Ética propuesta. Sus tareas incluirán monitorear las declaraciones de los funcionarios públicos, y resolver los conflictos de interés actuales, evidentes y potenciales.

La Constitución de Nuevo León (Artículo 105) y la Ley General de Responsabilidades Administrativas estipulan que, además de la declaración patrimonial, se espera que los funcionarios públicos presenten otras dos declaraciones: de intereses y fiscal. Esto aumentará el volumen de divulgaciones que se manejen cada año. Aunque este nuevo requisito aún no está vigente del todo en el ámbito federal, Nuevo León se beneficiará al trabajar estrechamente con la Secretaría de la Función Pública en la elaboración de su estrategia para las declaraciones.

La nueva Unidad de Ética propuesta podría ser la responsable de gestionar la declaración patrimonial, así como las otras dos declaraciones citadas. Esto exigirá reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública para que la Dirección Jurídica delegue esta responsabilidad a la nueva Unidad de Ética propuesta. Se podría transferir a los dos funcionarios públicos que actualmente trabajan en la declaración patrimonial a la Unidad de Ética, considerando la experiencia que han adquirido.

En la actualidad, la obligación de presentar la declaración patrimonial no se ha cumplido oportunamente. Esto ha aumentado la carga de trabajo actual de la Dirección Jurídica, que también garantiza el cumplimiento de la obligación de presentar las otras dos declaraciones. En octubre de 2016, la Dirección Jurídica realizó un ejercicio entre los funcionarios públicos que habían presentado su declaración patrimonial durante ese periodo para informales sobre la obligación legal de presentar las otras dos declaraciones. La meta fue trazar una estrategia para implementar el nuevo requisito en todas las instituciones públicas. Según la dirección, el ejercicio tuvo una respuesta positiva. Sin embargo, como fue voluntario, no se recabaron datos sobre el número de funcionarios que participaron ni de las dificultades que enfrentaron.

Para gestionar exitosamente las tres declaraciones, Nuevo León necesita rediseñar su estrategia de comunicación y garantizar que los funcionarios públicos no solo conozcan esta obligación, sino que también distingan claramente entre el requisito de completar las declaraciones y las políticas de conflictos de interés. Los funcionarios públicos deben entender que las declaraciones patrimoniales y de intereses son solo herramientas que pueden prevenir y gestionar los casos de conflictos de interés cuando se presentan. Podría aclararse que existe una distinción entre la declaración de información financiera y no financiera que podría constituir un conflicto de interés (real o evidente). Esas situaciones podrían causar un posible conflicto de intereses en el futuro, y debe recalarse que la información divulgada solo será útil si es veraz y exacta.

Es necesario que Nuevo León también insista en que deben evitarse los errores para permitir la verificación eficaz de la evolución patrimonial, y así asegurar que no surjan preocupaciones sobre su integridad o la integridad de sus instituciones. Las campañas para concientizar a los funcionarios públicos deben transmitir la comprensión común de qué constituye un conflicto de interés y cómo manejar esa situación cuando se presente. También podrían ofrecer instrucciones que muestren cómo completar las declaraciones, expedir directrices detalladas, con una sección de preguntas frecuentes; así como dar

ejemplos de formularios en blanco, en Internet, los medios de comunicación y mediante líneas telefónicas directas, etcétera.

Las políticas de integridad vigentes en Nuevo León podrían incluir multas en caso de no presentar la declaración patrimonial en los plazos fijados (Artículo 57 de la LRSPEMNL). Nuevo León debe replantearse su estrategia, pues la LGRA estipula que no presentar esas declaraciones constituirá una falta grave, que investigarán los órganos internos de control. Desde 2015, Nuevo León ha impuesto un total de 47 multas por no presentar oportunamente la declaración patrimonial, pero estas no se aplicaron, según lo dispuesto en el Artículo 74 de la LRSPEMNL. Solo se pagó 50% de las multas impuestas a la Dirección de Recaudación de la Secretaría de Finanzas, que es la responsable de recaudar los ingresos. El análisis de la exención del pago es responsabilidad de la Dirección Jurídica. Aunque las multas han demostrado su eficacia en países como Canadá y Francia, donde se han impuesto a altos funcionarios por no presentar sus declaraciones, Nuevo León no parece considerar que las multas sean un mecanismo eficaz ni ha instituido un verdadero monitoreo de los plazos.

3.3.4. Nuevo León debe establecer una estrategia eficaz para cumplir con el requisito de verificar la información mediante acuerdos con las instituciones fiscales y financieras previstas en el Sistema Nacional Anticorrupción.

La experiencia internacional ha demostrado que, si los declarantes saben que alguien revisará el contenido de su declaración, es más probable que cumplan con los requisitos de divulgación y se cercioren de incluir información pertinente (OECD and The World Bank, 2017^[14]). Además, si las declaraciones se utilizan para monitorear la evolución en la riqueza no explicada en vez de los conflictos de interés, como es el caso con el SNAC y el SEANL, la revisión puede detectar errores involuntarios al presentar la declaración, y disuadir a los declarantes de omitir información deliberadamente o anotar aseveraciones falsas. Sin embargo, verificar el contenido de todas las declaraciones presentadas no siempre es un método factible. Los países optan por diferentes estrategias y utilizan la tecnología para verificar y auditar la declaración patrimonial (véase el Cuadro 3.4). Esto también permite la validación automática del recibo de las declaraciones, la triangulación con otras bases de datos y la notificación automática de alertas que identifiquen errores, información faltante y cambios en los bienes, ingresos y situación personal, etcétera.

Cuadro 3.4. Tipos de verificación de las declaraciones patrimoniales e intereses

Tipo de control de verificación	Descripción
Verificación básica /preliminar	Supervisa si las declaraciones están completas o hay errores obvios (es decir, valores numéricos asentados, direcciones válidas, etc.)
Verificación simple	Revisa la uniformidad lógica de la información proporcionada en los formularios de declaración (es decir, comprobaciones aritméticas, revisiones de años anteriores o modificaciones, y si los ingresos declarados justifican los bienes). Las verificaciones simples pueden descubrir conflictos de interés posibles o reales y dar lugar a auditorías
Verificación de auditoría	Esta etapa más avanzada de la verificación puede no solo comprobar la información de declaraciones anteriores, sino que también las compara con fuentes de datos "externos" de instituciones financieras o de otras instituciones públicas. Un auditor puede validar la existencia / valor de los bienes; evaluar el estilo de vida, y solicitar pruebas y testimonios de funcionarios públicos y otros

Fuente: (OCDE, 2017^[3]).

Nuevo León ha empezado a verificar el contenido y seriedad de la información presentada por los funcionarios en su declaración patrimonial en forma aleatoria. Según la Contraloría, este ejercicio ha demostrado a la fecha que la información presentada por los funcionarios públicos en términos generales es exacta. Conforme aumente el volumen de declaraciones recibidas en los próximos meses, la Contraloría podría definir mecanismos adecuados para revisar en forma aleatoria el contenido y exactitud de las declaraciones presentadas, y detectar de manera efectiva el enriquecimiento y los conflictos de interés. También podría decidir que las declaraciones presentadas por funcionarios públicos que ocupan cargos de alto riesgo en el gobierno se sujeten de manera sistemática a verificaciones y auditorías. Esto también podría aplicarse a quienes trabajan en organizaciones del sector público donde se han denunciado innumerables violaciones a las reglas de integridad. Asimismo, cabría evaluar las expectativas que tienen sobre el mecanismo de divulgación. Este enfoque de riesgos para verificar y auditar las declaraciones podría también considerar la utilización de otros medios. Estos podrían incluir la inspección de alertas relacionadas con variaciones de ingresos, bienes, etc., verificar quejas o información presentada en los medios y garantizar convenios de cooperación sólidos y eficaces con instituciones financieras y otras dependencias que resguardan la integridad (Artículo 9, Cláusula XV, de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León). Para que los resultados de estas verificaciones y auditorías periódicas sean eficaces, es necesario complementarlos con una amenaza creíble de sanciones. Esto podría ser un factor disuasivo contra el enriquecimiento ilícito y los conflictos de interés (OCDE, 2017^[4]).

3.3.5. A fin de reforzar la aplicación de las políticas de integridad, Nuevo León podría atender las áreas de riesgo trabajando estrechamente con la Secretaría de la Función Pública para adoptar políticas claras que comuniquen las nuevas reglas a los funcionarios públicos.

Además de identificar los puestos y situaciones de alto riesgo que podrían generar conflictos de interés atribuibles a mantener bienes o asuntos familiares, comerciales y personales, los países han considerado incluir en su sistema de integridad otros casos que pueden generar conflictos de interés, como los regalos y el empleo después de concluida la relación laboral en la administración pública.

Los regalos son un tema delicado que pueden generar conflictos de interés independientemente de su valor. Pueden afectar la objetividad de los funcionarios públicos y la integridad de su organización. Por tanto, se ha considerado importante establecer reglas para tratar en forma adecuada una relación real o supuesta entre quien da un regalo y el que lo recibe. La mayoría de los códigos de ética o leyes hacen referencia a este problema. En Nuevo León, esto está reglamentado en los artículos 131 al 135 de la LRSPEMNL, que incluye reglas sobre aceptación de regalos, divulgación y posterior confiscación; y debe reformarse para que refleje las normas vigentes actuales en la LGRA (Recuadro 3.9).

Recuadro 3.9. Disposiciones legales vigentes sobre regalos en Nuevo León

Los funcionarios públicos tienen prohibido recibir regalos que procedan de un mismo origen, durante un año, cuyo valor exceda 200 veces el salario mínimo vigente al momento de su recepción (Artículo 50, Cláusula XV, LRSPEMNL). Los funcionarios públicos deben notificar los regalos que no rebasen ese valor en la declaración patrimonial anual que deben presentar (Artículo 131). Los regalos superiores al límite señalado deben entregarse a los órganos internos de control en un plazo no mayor a cinco días a partir de la fecha en que se recibieron. Posteriormente, está previsto que los órganos internos de control entreguen los regalos a las secretarías, entidades y otros organismos, según su naturaleza, y se lleve un registro de los regalos confiscados y entregados. El incumplimiento de estas dos reglas podría considerarse cohecho y será sancionado conforme al código penal (Artículo 133).

La actual política de regalos en Nuevo León cumple en cierta medida con las directrices propuestas que publicó la OCDE sobre regalos. Incluye reglas más transparentes, pero debe revisarse ya que el Artículo 7, Cláusula II, y los artículos 40, 52 y 66 de la LGRA entran en vigor en julio de 2017. La LRSPEMNL incluye reglas específicas sobre los regalos recibidos a nivel municipal y los mecanismos para confiscar los regalos recibidos, según su naturaleza.

Aunque la LRSPEMNL estipula que los regalos acumulados recibidos de un mismo origen deben notificarse públicamente en las declaraciones patrimoniales anuales, esta disposición debe enmendarse para reflejar las reglas previstas en la LGRA, ya que aceptar o intentar aceptar un regalo de una persona es equiparable a cohecho.

Fuente: Autor, basado en la LRSPEMNL.

Las entrevistas con funcionarios públicos sugieren que los regalos se consideran una práctica normal, y en algunos casos se ofrecen en secreto o se envían a los funcionarios públicos directamente a sus oficinas. Al parecer, esto es habitual —por ejemplo— en el proceso de contratación pública. Al preguntar a los funcionarios públicos sobre la corrección de esta práctica, contestaron que consideraban que les dan esos regalos por la relación personal que tienen con el donante más que por ocupar un puesto en la administración pública y estar obligados a cumplir con un deber o función que pudiese favorecer los intereses personales del donante. Por tanto, los funcionarios públicos no pueden determinar si al aceptar regalos incurren en un conflicto de interés. Su análisis se centra más en el valor del regalo que en la influencia que puede tener en su trabajo cotidiano el aceptarlo, o en la decisión que podrían estar obligados a tomar, o incluso en el perjuicio que recibir el regalo podría causar a su organización. Además, si bien la LRSPEMNL tiene mecanismos detallados para reportar y confiscar los regalos que excedan un determinado límite, las reglas todavía no se ponen en práctica. Las entrevistas con los funcionarios públicos también revelaron que sus superiores no los desalientan directamente para evitar esta práctica. En cambio, les ordenan entregar los regalos recibidos en navidad, una época en que aumenta su número, a una organización sin fines de lucro. Los funcionarios públicos también señalaron que no sabían lo que sucede durante el resto del año, ni si la recepción de regalos se reporta o no. Sin embargo, la LRSPEMNL advierte que no reportar esos regalos en la declaración patrimonial anual podría considerarse cohecho.

Teniendo en cuenta que la LGRA prohíbe estrictamente aceptar beneficios, una definición muy amplia, Nuevo León podría adoptar una estrategia explícita, incluso una campaña proactiva que utilice las directrices internas y las redes sociales para comunicar las nuevas reglas a los funcionarios públicos, el sector privado y los ciudadanos. Nuevo León podría pedir asesoría a la Secretaría de la Función Pública para la gestión adecuada de este problema, pues es un franco desafío para Nuevo León y otros estados mexicanos establecer un límite para la aceptación.

Una segunda área de riesgo en Nuevo León son las reglas sobre los empleos previos y posteriores a la administración pública. El actual gobierno está constituido por personas del sector privado y organizaciones de la sociedad civil, más que de un partido político. Esos funcionarios pueden decidir dejar su puesto antes de concluir su mandato para buscar otras oportunidades, después de trabajar brevemente en el servicio público. Eso sucedió con ciertos funcionarios de alto rango que ocupaban puestos después de las elecciones, pero que ya se han ido. Los cambios introducidos en la LGRA ahora incluyen ofertas de empleo, además de las estrictas disposiciones que rigen la aceptación de los beneficios no incluidos en la remuneración de los funcionarios públicos, y que se ofrecen debido a su función gubernamental.

Los conflictos de interés por el empleo posterior a la administración pública atañen a dos áreas de riesgo importantes: una tiene que ver con las interacciones entre el sector público y el privado, y la otra, con los altos funcionarios públicos, incluso con responsables de la toma de decisiones, como secretarios y miembros de la legislatura. Los asesores políticos, servidores públicos de alto rango y directores generales y gerentes de empresas estatales también están sujetos a prohibiciones y restricciones aplicables al periodo posterior a la separación del servicio (OCDE, 2010_[10]). Los países de la OCDE adoptaron periodos de tregua laboral de uno o dos años que aplicarían en estas circunstancias, aunque una prohibición tan estricta puede tener un efecto negativo sobre la capacidad del gobierno para atraer a personas con experiencia del sector privado.

En Nuevo León, las políticas de integridad actuales no contemplan el empleo previo a la administración pública. Esto también podría revisarse, considerando el efecto que tendría en los funcionarios públicos para cumplir con sus obligaciones de manera imparcial. El Comité Coordinador podría considerar esto al determinar las reglas de integridad que se aplicarán en el contexto del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León. El conflicto de interés por los empleos previos y posteriores a la administración pública es en sí mismo un área de riesgo de creciente importancia en el amplio campo del conflicto de intereses, que debe gestionarse basado en sus propios riesgos (OCDE, 2010_[10]). Las directrices para saber si es adecuado aceptar una oferta e indicar dónde podrían buscar asesoría confidencial los funcionarios públicos también podrían ser útiles para asegurar la aplicación de esta regla.

3.4. Ampliar las iniciativas para crear una cultura de integridad en la administración pública y promover el cambio de comportamiento

3.4.1. Nuevo León podría ampliar proporcionalmente sus actividades de concientización y capacitación para inculcar una cultura de integridad y transparencia en la toma de decisiones públicas.

Además de códigos de ética, leyes y manuales, los países de la OCDE aplican estrategias complementarias para crear consenso entre los servidores públicos y que hagan suyas las reglas de integridad. Entre ellas cabe mencionar las siguientes:

- difusión de las reglas o directrices cuando un funcionario público asume su cargo;
- actualizaciones proactivas sobre los cambios en el sistema de integridad pública;
- publicación en línea de las políticas de ética pública o en la Intranet de la organización;
- recordatorios periódicos sobre las políticas de integridad pública;
- capacitación;
- orientación y ayuda continuas, y
- una línea de asesoría o servicio de asistencia donde los funcionarios públicos puedan recibir orientación sobre los requisitos para presentar las declaraciones o gestionar los conflictos de interés (OCDE, 2014^[8]).

Nuevo León ha empezado una estrategia de concientización para promover el Código de Ética en la administración pública central y las entidades gubernamentales. Los enlaces de cada secretaría que contribuyeron a redactar el Código de Ética apoyaron esta estrategia al intercambiar experiencias y aprovechar las lecciones aprendidas en las sesiones para crear conciencia entre los funcionarios públicos en sus secretarías. También están trabajando en una competencia entre secretarías sobre prácticas ejemplares para cada uno de los siete principios del Código de Ética. Esto puede ayudar a difundir las reglas y alentar la participación activa de los funcionarios públicos en el proceso de aprendizaje. Entre tanto, la Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública del Estado de Nuevo León ha diseñado publicaciones para Facebook y carteles que explican el contenido del Código de Ética.

Aunque Nuevo León se ha esforzado mucho para crear conciencia entre sus funcionarios públicos, se podrían considerar otras medidas en vista de los riesgos asociados a los puestos de ciertos funcionarios y la naturaleza de sus organizaciones. Nuevo León podría empezar a utilizar estas actividades como una oportunidad para entender las dificultades que enfrentan estas organizaciones y alentar a los funcionarios públicos a que comenten y compartan sus opiniones.

Además de estas iniciativas de información pública, la Contraloría también suscribió un acuerdo con la Secretaría de la Función Pública, el Acuerdo de coordinación para la realización de un Programa de coordinación especial denominado “Fortalecimiento del sistema estatal de control y evaluación de la gestión pública y colaboración en materia de transparencia y combate a la corrupción”. Este acuerdo plantea dos objetivos principales para combatir la corrupción:

- profesionalizar a los funcionarios públicos que supervisan las actividades del sector público, evalúan y modernizan los programas de capacitación, proyectos y

acciones realizados con recursos federales, para asegurar la introducción, fortalecimiento y consolidación de los principios éticos, la vocación y la calidad en el servicio público, y

- establecer indicadores de objetivos clave para determinar el avance e identificar medidas efectivas para combatir la corrupción en la administración pública haciendo partícipes a organizaciones, instituciones profesionales y organizaciones de la sociedad civil en evaluaciones sobre la eficacia de las medidas y acciones instrumentadas para combatir la corrupción.

Para lograr el primer objetivo se estableció una estrategia de tres etapas con el fin de que los funcionarios públicos conozcan más el sistema de integridad, consoliden sus conocimientos y ayuden a aplicarlo en toda la administración central.

El objetivo de la primera etapa de esta estrategia, sensibilización, fue capacitar a 500 funcionarios públicos en las 83 entidades del gobierno de Nuevo León. Se les identificó como “agentes del cambio” (instructores), y su principal responsabilidad fue enseñar lo que aprendieron en las sesiones de capacitación sobre la Cultura de la Legalidad y el Combate a la Corrupción. Su tarea es capacitar a los funcionarios públicos de sus organizaciones en un taller de medio día. Entre octubre de 2016 y diciembre de 2017 capacitaron a 13 000 de 40 000 funcionarios públicos de 35 entidades gubernamentales. Nuevo León podría tener presente que la capacitación en ética debe alentar a los funcionarios públicos a que planteen dudas éticas y que los directivos lo consideren parte integral de su trabajo cotidiano (Gilman, 2005^[15]). Esa capacitación en ética debe adaptarse para cada organización pública o funcionarios o grupos específicos. Debe ser interactiva, estar dirigida por la administración, abordar los requisitos legales, así como las reglas y valores; basarse en escenarios reales que se vinculen con las actividades de la institución o grupo de funcionarios públicos, y que sea pertinente para la organización pública o el grupo de funcionario a los que se destina.

Aunque al parecer Nuevo León ha integrado varias de estas características en su programa de capacitación para la iniciativa “agentes del cambio”, podría ser provechoso que modifique la estrategia para centrarse en dotar a esos funcionarios públicos de la capacidad de pensar desde una perspectiva ética y aplicar las reglas de integridad en su trabajo cotidiano. A fin de garantizar un verdadero cambio en el comportamiento, la capacitación en ética debe motivar a los funcionarios públicos para que colaboren a crear una cultura de integridad en todo el gobierno. Hay estudios que demuestran que la capacitación en ética no puede considerarse como un ejercicio que se realiza solo una vez. Esa capacitación debe repetirse, pues las personas olvidan lo que han aprendido, las circunstancias quizá cambien, las responsabilidades pueden aumentar o modificarse, y las regulaciones tal vez se enmienden o podrían promulgarse otras nuevas. Por estos motivos, los regímenes de ética más estrictos emprendieron una estrategia que destaca la importancia de que los funcionarios públicos estén expuestos a una capacitación constante (Gilman, 2005^[15]). Canadá, por ejemplo, instituyó incluso sesiones de capacitación continua para sus funcionarios públicos, desde que se les contrata hasta que dejan sus puestos (Recuadro 3.10).

Recuadro 3.10. Capacitación “inicial en integridad” para servidores públicos en Canadá

El gobierno canadiense imparte capacitación en integridad a empleados del sector público en la Escuela de Administración Pública de Canadá. La Secretaría del Consejo del Tesoro trabaja en forma estrecha con la institución preparando capacitación sobre valores y ética para los empleados. El curso de orientación para funcionarios públicos sobre valores y ética, parte del plan de estudios obligatorio para los nuevos empleados, se actualizó recientemente. El curso también lo utilizan los ministerios federales para que los empleados existentes hagan un repaso que los ayude a entender sus responsabilidades conforme al Código de Valores y Ética para el Sector Público. Para asegurar que todos los servidores públicos puedan consultarlo, el curso está disponible en línea.

El curso se centra en dar a conocer a los servidores públicos las leyes y políticas pertinentes, como el Código de Valores y Ética para el Sector Público, la Ley sobre Protección de la Divulgación de Servidores Públicos y la Política de Conflicto de Intereses y Empleo Posterior a la Administración Pública. La capacitación abarca cinco módulos sobre dilemas éticos, bienestar en el lugar de trabajo y prevención del acoso. Los servidores públicos no solo aumentan sus conocimientos sobre los sistemas legislativos y normativos pertinentes, sino que también adquieren habilidades para aplicar esos conocimientos como base de sus actividades diarias.

En el curso hay un módulo especial sobre el Código de Valores y Ética para el Sector Público. Eso destaca la importancia de entender los valores fundamentales del sector público federal como un marco conceptual para una toma de decisiones eficaz, legitimar la gobernanza y mantener la confianza ciudadana en la integridad del sector público. El módulo incluye una sección sobre los deberes y obligaciones, explica en detalle las responsabilidades de los empleados, directivos y supervisores, así como de jefes adjuntos y directores ejecutivos. También examina la Obligación de Lealtad con el Gobierno de Canadá, al declarar que debe existir un equilibrio entre la libertad de expresión y la objetividad en el ejercicio de las funciones, ilustrado con un ejemplo de las redes sociales. El módulo termina con dos preguntas planeadas para confirmar que los participantes entendieron el propósito del Código de Valores y Ética del Sector Público y el fundamento para cumplir con sus responsabilidades en el sector público.

Un elemento innovador del curso de capacitación en integridad es el módulo sobre dilemas éticos. Su propósito es garantizar la familiaridad con el Código de Valores y Ética para el Sector Público, e incluye un conjunto de herramientas para fomentar la toma de decisiones ética entre los servidores públicos. El módulo también explica los cinco valores fundamentales en la administración pública canadiense: respetar la democracia, respetar a las personas, integridad, rectoría y excelencia, para inducir a los servidores públicos a pensar en esos valores en sus obligaciones diarias. Se identifican las principales áreas de riesgo para la conducta poco ética, como cohecho, uso indebido de bienes gubernamentales, conflicto de intereses y gestión deficiente de fondos públicos; además, se explican en un lenguaje práctico y fácil de entender. Al plantear preguntas en tres escenarios y pedir a los participantes que elijan valores del sector público que compitan entre sí, el módulo también alienta a los servidores públicos a pensar cómo resolverse los conflictos entre esos valores.

Fuente: Secretaría del Consejo del Tesoro, Canadá.

La estrategia de capacitación entró en su segunda etapa, profundización, en junio de 2017. Se instituyó un proceso de educación continua después de celebrar un acuerdo con la Universidad de Monterrey (UDEM). Ese acuerdo busca actualizar el contenido de los cursos de capacitación que ofrecerán los “agentes del cambio”, e introducir e implementar sesiones para el fortalecimiento de las capacidades de modo virtual (en línea). Sin embargo, esto último se centra más en aspectos administrativos, como la eficiencia en el servicio público y el proceso de aprendizaje de los funcionarios públicos basado en su estilo de aprendizaje, todas ellas características importantes para crear un sistema de integridad robusto en el sector público.

La Contraloría podría aprovechar el uso de las sesiones de aprendizaje vía electrónica para volver a diseñar su estrategia de concientización y proponer al Comité Coordinador del SEANL que esta característica se utilice como una nueva forma de aumentar los conocimientos de los funcionarios públicos en materia de ética, y para inculcar una cultura de integridad en los procesos de toma de decisiones, como lo hace Canadá (véase el Recuadro 3.10).

La tercera y última etapa de la estrategia, aplicación, empezó en febrero de 2018. Consiste en garantizar la aplicación de las reglas de integridad en las actividades diarias del gobierno mediante programas piloto. En ellos se capacita a los funcionarios públicos para que identifiquen posibles áreas de riesgo en su entorno laboral que podrían suponer actos de corrupción, proponer medidas disuasorias y también formular indicadores que reflejen el efecto de las medidas preventivas y correctivas. Esta última etapa no se limita a los objetivos tradicionales de las iniciativas de la Secretaría de la Función Pública para capacitar en integridad a las instituciones del sector público federal. Hasta junio de 2018 se había capacitado a 5 000 funcionarios públicos, y el objetivo es que sean 40 000 en junio de 2019. A partir de septiembre de 2018 se capacitará a 50 000 docentes más en el sector educativo.

Para llegar a todas las organizaciones públicas, incluso municipios, Nuevo León podría empezar una campaña de concientización coordinada por la Unidad de Ética propuesta, los Puntos de Contacto para la Integridad (o personas), la Secretaría de la Función Pública y la Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública del Estado de Nuevo León, al intensificar sus actividades de vinculación para involucrar al sector privado, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos. Las campañas de concientización podrían apoyarse con pancartas que muestren los principios y valores del nuevo Código propuesto y los cambios en la LRSPEMNL en un lugar visible, a la entrada de los edificios gubernamentales. Otras medidas podrían incluir enviar un recordatorio de cada valor por mes en el sistema de Intranet. Se podría encuestar a los funcionarios para que opinen sobre la aplicación de las políticas de integridad, y se podrían introducir herramientas prácticas como calendarios del lugar de trabajo con información sobre el combate a la corrupción, incluso la fecha límite para presentar declaraciones patrimoniales, recordatorios de los principios para guiar la conducta de los funcionarios públicos, etcétera.

3.4.2. Nuevo León podría pensar en mejorar la segunda y tercera etapas de su estrategia de capacitación y concientización aprovechando las investigaciones más recientes en ciencias conductuales.

La tercera y última etapa de la estrategia de Nuevo León es aplicar las reglas y valores de integridad en el gobierno. Incluye programas piloto de capacitación para que los funcionarios detecten riesgos de corrupción, propongan medidas para combatir la

corrupción y formulen indicadores que reflejen el efecto de las medidas preventivas y correctivas. Sin embargo, tal vez estos esfuerzos no basten para promover una conducta ética y proteger la integridad de sus instituciones.

La táctica convencional para combatir la corrupción se basa en un modelo tradicional de elección racional, en el que las personas maximizan su interés en el proceso de toma de decisiones sustentado en un análisis del costo-beneficio de las alternativas, que normalmente utiliza el método principal-agente-cliente y excluye los aspectos psicológicos (OCDE, 2017^[1]). Sin embargo, los estudios sugieren que esto no siempre es eficaz. Cierta investigación incluso cuestiona si los costos de los controles y sanciones, la capacitación y otros mecanismos son mayores que los supuestos beneficios (Anechiarico and Jacobs, 1996^[16]). En los últimos años, pruebas experimentales —tanto de laboratorio como en el terreno— han proporcionado un panorama más completo del comportamiento humano ante incentivos para la corrupción; además, se han creado métodos innovadores y más eficaces para salvaguardar la integridad y combatir la corrupción (Serra and Wantchekon, 2012^[17]); (Lambsdorff, 2012^[18]); (Lambsdorff, 2015^[19]) y (Boehm, Isaza E and Villalba Díaz, 2015^[20]). Algunos países y organismos internacionales, como la OCDE, han incorporado las ciencias conductuales a sus enfoques de políticas públicas. Las medidas preventivas podrían ser más eficaces si también consideran factores menos tangibles, como expectativas, normas sociales y comunicación de elogios, sentimientos e incentivos no monetarios, además de las sanciones para prevenir las conductas corruptas.

Nuevo León podría incorporar a su estrategia de integridad ideas de las investigaciones en ciencias conductuales y probar medidas en áreas como contratación pública o actividades reguladoras. En estas cabría abordar la dinámica social en una oficina o dirección específica en una de las secretarías o entidades de la administración central, para observar si la integridad se entiende en el grupo seleccionado y cómo reacciona el grupo ante un comportamiento no deseado. Dirigir con el ejemplo es importante en una organización y esos ejercicios podrían mostrar cómo el ejemplo de otras personas que se comportan de manera deshonesto puede influir en la conducta de los demás.

Esos experimentos en Nuevo León no solo deben mencionar a las organizaciones con mayores problemas de integridad sino destacar las historias éticas de éxito para fomentar una dinámica positiva en la institución. Lo “bueno” debe ser más visible que lo “malo” (OCDE, 2017^[2]). Además, como en la segunda etapa de su estrategia de capacitación se introducirán algunos aspectos administrativos y el efecto en la integridad de las organizaciones públicas, Nuevo León también podría poner en marcha programas piloto para mejorar el ambiente de trabajo. Las investigaciones experimentales muestran que los ambientes limpios y brillantes pueden inhibir las conductas corruptas, al menos en cierta medida, pues aumentan el comportamiento prosocial (Liljenquist, et al, 2010^[21]).

Nuevo León también podría implementar otras iniciativas para dar a conocer las reglas de integridad en sus organizaciones públicas. En los procesos de toma de decisiones se podrían incluir los llamados “recordatorios morales” para que los servidores públicos no olviden el comportamiento correcto en un contexto específico. Se ha observado que los recordatorios breves sobre la conducta adecuada tienen un efecto medible sobre la probabilidad de un comportamiento engañoso (Ariely, 2012^[22]) y cuadros 3.11 y 3.12. Por ejemplo, justo antes de que los funcionarios de contratación pública o los gerentes de recursos humanos tomen decisiones cruciales, solicitarles que firmen la declaración “tomaré la siguiente decisión conforme a las normas profesionales y éticas más elevadas” relaciona implícitamente el nombre del funcionario con una conducta ética (OCDE, 2017^[3]).

Recuadro 3.11. Recordatorios éticos

Las investigaciones conductuales muestran que se provocan más elecciones éticas al recordar a la gente las normas morales. Esto puede ser un mensaje discreto, como “gracias por su honradez”. Las pistas contextuales en la situación inmediata funcionan como una referencia para una norma subyacente (*cf.* Mazar y Ariely, 2006). Se ha demostrado que en algunos casos un llamado moral de ese tipo es incluso más eficaz que una amenaza. En experimentos de campo, los sujetos pagaron un precio más alto por un periódico (Pruckner y Sausgruber, 2013) y fue más probable que pagaran una deuda (Bursztyn *et al.*, 2016) cuando se les expuso a un recordatorio moral.

Estas conclusiones corresponden al entendimiento de que la mayoría de las personas se consideran individuos morales (Aquino y Reed, 2002). Cuando se recuerdan las normas morales, ajustan sus acciones en consecuencia para reducir la disonancia entre el autoconcepto y la conducta. Muchos actos de engaño menores son de hecho también actos de autoengaño. Reducir esa conducta puede lograrse no solo al aumentar el castigo externo, sino la prominencia de la moralidad intrínseca.

Fuente: (Aquino and Reed, 2002^[23]); (Bursztyn et al., 2016^[24]); (Mazar and Ariely, 2006^[25]) y (Pruckner and Sausgruber, 2013^[26]).

Recuadro 3.12. Cómo medir el engaño

El engaño puede medirse con diseños experimentales (*v.gr.* Ariely, 2012, o Fischbacher y Föllmi-Heusi, 2012). Antes de instrumentar o reformar políticas de integridad innovadoras cuyo propósito sea reducir la conducta deshonestas, un país podría aplicar esos diseños experimentales para medir el “punto de referencia del engaño” en una organización o grupo.

Por un lado, los experimentos podrían informar al país si hay áreas donde el engaño es más común que en otras y, por consiguiente, centrar las políticas en esas áreas. Por el otro, el punto de referencia ofrecería un indicador concreto que mide si las políticas probadas en forma experimental tuvieron el efecto deseado antes de considerar ampliarlas.

Fuente: (Ariely, 2012^[22]); (Fischbacher, U. and F. Föllmi-Heusi, 2012^[27]).

Por último, para poner a prueba, evaluar y afinar esos mecanismos se recomienda un diseño riguroso y una evaluación de impacto que observe un procedimiento cuidadosamente diseñado desde el principio, proporcionando orientación para la asignación aleatoria y la identificación de los indicadores adecuados, según sea necesario. Esas evaluaciones de impacto no tienen por qué ser caras y pueden realizarse fácilmente. Nuevo León podría considerar el trabajo del Equipo de Percepciones sobre la Conducta del Reino Unido (Recuadro 3.13), que describe los pasos necesarios para presentar estudios comparativos con distribución aleatoria.

Recuadro 3.13. Metodología del Equipo de Percepciones sobre la Conducta para estudios comparativos con distribución aleatoria

Los estudios comparativos con distribución aleatoria (RCT), ahora de uso generalizado en la medicina, el desarrollo internacional y los negocios en Internet, deberían utilizarse de manera más exhaustiva en las políticas públicas para posibilitar que los responsables de formular las políticas prueben las intervenciones más eficaces. Según la metodología del Equipo de Percepciones sobre la Conducta, del Reino Unido, se necesitan nueve pasos para comprender mejor qué políticas funcionan y mejorar las intervenciones de política para reflejar qué aprendieron las organizaciones.

Estos son los nueve pasos:

Paso 1: Identificar dos o más intervenciones de política pública para comparar.

Paso 2: Definir el resultado en el que la política pretende influir.

Paso 3: Elegir la unidad de distribución aleatoria.

Paso 4: Determinar cuántas unidades se necesitan para obtener resultados sólidos.

Paso 5: Asignar cada unidad a una de las intervenciones de política pública mediante un método aleatorio robusto.

Paso 6: Presentar las intervenciones de política pública a los grupos asignados.

Paso 7: Medir los resultados y determinar el impacto de las intervenciones de las políticas públicas.

Paso 8: Adaptar la intervención de las políticas públicas para reflejar las conclusiones.

Paso 9: Volver al paso 1.

Muchos de estos pasos serán conocidos para todo aquel que ponga en marcha una evaluación de políticas públicas bien diseñada, por ejemplo, decidir de antemano el resultado que se busca lograr. Otros son menos conocidos, por ejemplo, asignar aleatoriamente la intervención a grupos de control o intervención.

La Metodología de Percepciones sobre la Conducta considera que el enfoque “probar, aprender, adaptar” tiene potencial para casi todos los aspectos de la política pública. Según esta metodología, probar una intervención significa garantizar que se instituyan medidas sólidas que permitan evaluar la eficacia de la intervención. El aprendizaje consiste en analizar el resultado de la intervención de manera que se identifique lo que funciona y si el efecto es suficiente para ofrecer una buena relación calidad-precio.

Por último, adaptar significa utilizar esos resultados para modificar la intervención (si es necesario) de modo que continuamente se perfeccione la forma en que se diseñan e implementan políticas públicas.

Fuente: (Behavioural Insights Team, 2013^[28]).

3.5. Crear capacidad para promover la integridad en las entidades y organizaciones públicas

3.5.1. Nuevo León podría pensar en fortalecer el proceso de contratación y las prácticas de gestión de recursos humanos para promover la integridad en su servicio público.

La conducta de los recursos humanos de una organización pública puede cambiar directa o indirectamente en función de las políticas adoptadas de ética pública y gestión de conflictos de interés. De hecho, las políticas de recursos humanos podrían ayudar o impedir que se promueva la integridad en la administración pública dependiendo de que exista lealtad al interés público más que a un protector o partido en el gobierno, seguridad contractual, una cultura de orientación al desempeño, buenas remuneraciones o sueldos, orientación y una tónica en la cúpula que contemple una cultura organizacional abierta.

En Nuevo León, la Ley del Servicio Civil del Estado de Nuevo León de 1948, y un Decreto que establece el Estatuto de profesionalización para el servicio público del Estado de Nuevo León, de 2007, intentaron en vano profesionalizar el servicio público instituyendo la gestión por méritos de su fuerza laboral. Este sistema legislativo, que no se implementó del todo, clasificó al personal que trabaja en el servicio público del estado en dos categorías: afiliación sindical (empleados de base) y nombramiento directo (de confianza). La afiliación sindical generalmente se reservaba para el personal técnico y administrativo e implicaba un nivel importante de estabilidad, pero las entrevistas con funcionarios públicos indican que esta categoría de personal fue nombrada por gobiernos anteriores, incluso en el caso de los puestos de mayor rango.

El nuevo gobierno enfrentó una situación difícil después de su elección, pues heredó un déficit presupuestario y una administración pública anticuada e inflada cuyo personal carecía de habilidades para desempeñar sus funciones con eficiencia e integridad. Además, el gobierno estaba compuesto por muchas entidades que acababan de fusionarse o cuyas funciones habían sido asumidas por otras entidades. En este contexto, el nuevo gobierno contrató nuevo personal y utilizó el mecanismo de nombramiento directo para cubrir puestos directivos. Los candidatos seleccionados para contratación o ascensos se enviaron a la Secretaría de Administración, que aplica pruebas psicológicas mediante un sistema de evaluación en línea conocido como AMITAI, para medir el nivel de honradez del candidato, y una prueba psicométrica que consta de selecciones hechas por el candidato para detectar cualquier riesgo de posible falta de honradez o ética (Recuadro 3.14).

Recuadro 3.14. Prueba de integridad AMITAI que utiliza Nuevo León para reclutar candidatos para puestos en la administración pública

AMITAI (HRD Global Solutions, Ltd.) es una empresa especializada en elaborar pruebas de integridad en Internet. Se diseñó como el primer paso del proceso de selección, antes de una investigación de antecedentes más costosa. Los clientes califican esta herramienta como una ayuda eficaz para las decisiones de contratación cuando se utiliza con otros métodos de selección y clasificación; curriculum vitae, verificación de referencias, entrevistas, etc. Han establecido normas para la contratación en el sector privado desde el año 2000, distribuido su programa informático desde Canadá hasta Argentina, y aplicado más de dos millones de pruebas. AMITAI ofrece a sus clientes una prueba de 20 minutos de duración en promedio, según los aspectos que deban evaluarse para un puesto determinado, que se adapta a los candidatos considerando su capacidad para leer y entender las preguntas.

AMITAI se basa en una teoría psicológica sólida y en la validación estadística, lo que la convierte en una herramienta excelente para la selección de personal. Es una herramienta que disminuye el robo y la mala conducta de los empleados, así como la rotación, para evitar demandas por contratación negligente, reducir despidos por causa justificada y los costos respectivos, incapacidades por enfermedad y las indemnizaciones por accidentes laborales. En general, se concibió como ayuda para mejorar el entorno laboral en su totalidad. Difiere de las pruebas de polígrafo y de otras técnicas o herramientas de investigación similares de posibles conductas que implican procesos prolongados, caros y son muy subjetivas.

El gobierno anterior de Nuevo León suscribió un acuerdo con AMITAI, y a finales de 2016, la administración actual decidió utilizar esta prueba para contratar personal.

Fuente: Basado en la información disponible en <http://www.amitai.com/en/>.

Conforme a las políticas de recursos humanos actuales en Nuevo León, los candidatos elegidos tienen la obligación de entregar a la Dirección de Recursos Humanos una carta confirmando que nunca han sido sancionados ni inhabilitados, así como un certificado de que no tienen antecedentes penales. También deben suscribir una declaración confirmando que acatarán el Código de Ética. La contratación de una persona inhabilitada está sujeta a sanción disciplinaria, conforme a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León. El titular del Ejecutivo designa los puestos de alto rango del gabinete y deben cumplir con los requisitos específicos estipulados en la legislación pertinente o en la Constitución. Después de su contratación, todos los servidores públicos reciben una capacitación introductoria que imparte el Instituto de Profesionalización.

Nuevo León está haciendo esfuerzos para elaborar un proceso de contratación al seleccionar candidatos que acaten sus nuevas normas de ética. Sin embargo, aún enfrenta dificultades para garantizar de manera adecuada la igualdad de oportunidades de acceso al empleo y asegurar que las personas contratadas sean leales no a quien las contrató sino a la organización para la que trabajan. Las instituciones públicas de Nuevo León necesitan personas profesionales y calificadas profundamente comprometidas con el servicio público para difundir los valores públicos fundamentales y garantizar una buena gobernanza.

El sistema AMITAI es un mecanismo novedoso de selección de aspirantes a puestos del sector público, pero Nuevo León podría agregar filtros para verificar las referencias y los antecedentes civiles y penales de los posibles candidatos, y para garantizar que entienden y acatan principios y valores éticos, como lo hace Australia (Recuadro 3.15).

Recuadro 3.15. Proceso de contratación de Australia para garantizar la integridad de los servidores públicos

El proceso de contratación incluye filtros para asegurar que los aspirantes cumplan con los requisitos éticos de la institución. En Australia, un organismo analizó los problemas disciplinarios entre los nuevos empleados después de que habían trabajado 12 meses, e identificó que era necesario gestionar mejor los indicadores de integridad con más anticipación en el proceso de selección.

Por consiguiente, se instituyeron intervenciones en las etapas importantes:

- Se incluyó una encuesta con preguntas y respuestas como parte de la información general para posibles candidatos. En ella se pregunta cómo se sentía la gente respecto de ciertas interacciones y condiciones laborales. A partir de una puntuación indicativa, se alentó a los candidatos a que pasaran a la siguiente etapa, o a analizar el papel con personas que los conocían bien antes de pasar a la siguiente etapa.
- Como parte de la solicitud en línea, a los candidatos se les formularon preguntas de integridad específicas sobre sus antecedentes y experiencia, en temas como autoridad, culturas diversas, gestión financiera, etcétera. Esto proporcionó datos básicos para fines comparativos.
- A los candidatos que aprobaron la fase de evaluación técnica se les solicitó contestar las preguntas de integridad otra vez. Se solicitó a expertos identificar discrepancias o anomalías entre los conjuntos de datos e investigarlos con los aspirantes. La demora entre la aplicación de las preguntas aumentó la validez de los datos.
- Solo a los candidatos que aprobaron la fase técnica y la de integridad se les invitó a entrevistas personales, que incluían una escenificación práctica.

El resultado fue una disminución notable de problemas disciplinarios y un aumento en los porcentajes de retención de los nuevos empleados.

Fuente: Datos proporcionados por el Comisionado de Méritos de Australia, junio de 2016.

Nuevo León también podría pensar en redactar una Ley del Servicio Público para crear la capacidad requerida para el personal que trabaja en sus distintas organizaciones. Eso ayudaría a asegurar que se contrate a candidatos profesionales bien calificados y comprometidos con el interés público. Esta ley propuesta ayudaría a implementar el Plan Estratégico para el Estado de Nuevo León 2015-2030, que describe los siete pilares para gestionar el talento de los recursos humanos del estado, y podría asegurar que se aplique el principio de competencia por mérito, uno de los valores esenciales del servicio público contemplado en el Artículo 5 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León. Esta reforma legislativa podría complementarse con una revisión de responsabilidades y sueldos, sobre todo de quienes ocupan puestos delicados. Esa

revisión incluiría a aquellos cuyo mandato es incorporar como prioridad las reglas de integridad en las organizaciones públicas, investigar las posibles transgresiones y castigar las violaciones a las reglas de integridad pública. Los funcionarios públicos que trabajan en esos asuntos deben tener conocimientos especializados para cumplir con el mandato y las obligaciones propias de las iniciativas de integridad, y excelentes condiciones de trabajo, como seguridad laboral y sueldos acordes a la responsabilidad de su labor. La experiencia internacional indica que también deberían estar protegidos contra la interferencia política indebida al ejercer sus funciones para asegurar la continuidad, coherencia, uniformidad y objetividad de las decisiones tomadas.

Esta ley propuesta también podría complementarse con otras políticas (véase el Cuadro 3.5) para incluir medidas de integridad específicas en la gestión de recursos humanos. Cabe señalar que es poco probable que las políticas de gestión de recursos humanos sean eficaces si la administración está muy politizada y los servidores públicos son leales ante todo a un protector o partido más que al interés público. Otros impedimentos son una escasa cultura de orientación al desempeño, sueldos y gratificaciones inferiores, un bajo nivel de seguridad contractual, falta de capacitación y profesionalismo, alta rotación de personal y falta de orientación cuando surgen problemas éticos o de conflictos de interés.

Cuadro 3.5. Incorporar la integridad de manera prioritaria en la gestión de recursos humanos

Prácticas de GRH	Incorporar la integridad
Planeación de recursos humanos Ingreso	Evaluar los riesgos de integridad en diferentes puestos y planear en consecuencia Comprobación de antecedentes, pruebas de ética, gestión de posibles conflictos de interés a causa del empleo anterior ("puerta giratoria"), elaborar descripciones de puestos teniendo en cuenta aspectos éticos
Desarrollo profesional, capacitación y certificación de habilidades	Capacitación personalizada sobre las políticas de integridad
Evaluación de desempeño	Para directivos: evaluar su gestión de los conflictos de interés o dilemas éticos de los empleados Para empleados: evaluar su observancia y cumplimiento con las políticas de integridad
Despido	Supervisar los posibles conflictos de interés que surjan del siguiente puesto de los empleados (es decir, puerta giratoria)

Fuente: (OCDE, 2017^[31]).

Por último, para mejorar la integridad en sus organizaciones públicas, Nuevo León podría encomendar a la Secretaría de Administración que coordine la aplicación de estas políticas y prácticas en todo el gobierno.

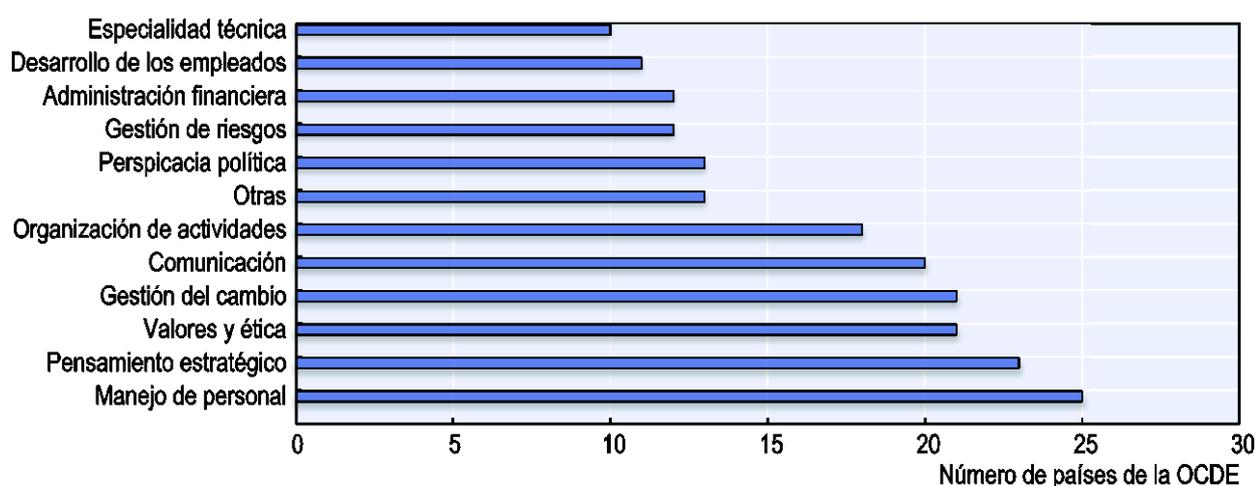
3.5.2. Nuevo León podría pensar en instituir una política específica para contratar a funcionarios de alto rango y mandos medios.

Al aprobar su política de contratación, Nuevo León también podría beneficiarse de un nuevo mecanismo para contratar funcionarios de alto rango y mandos medios comprometidos con la defensa de la integridad en sus organizaciones. Nuevo León debe reconocer el efecto positivo de estos funcionarios en el desempeño, motivación y satisfacción de sus equipos (Orazi, Turrini and Valotti, 2013^[29]). Establecer una política de contratación para estos funcionarios debe ser una prioridad, y en la evaluación de su

candidatura debe incluirse la ética como uno de los componentes, en vista de la gran influencia que ejercen en la cultura y valores organizacionales.

La experiencia internacional confirma que debe equiparse a los funcionarios públicos de alto rango a fin de que formen y apoyen a sus equipos para lograr los objetivos y la misión de sus instituciones (Van Wart, 2013^[30]). Para tener éxito, las estrategias de integridad requieren no solo herramientas sino cualidades de liderazgo, en un contexto de creciente complejidad y nuevos desafíos de gobernanza. Estos directivos también deben tener una comprensión adecuada de la gestión de conflictos de interés y ética en un entorno laboral para incorporar de manera prioritaria las prácticas y políticas de integridad (véase la Gráfica 3.5).

Gráfica 3.5. Competencias prioritarias para contratar y formar funcionarios de alto rango en el sector público en países de la OCDE



Fuente: (OCDE, 2016^[31]).

A los mandos medios en Nuevo León se les capacita en persona para revisar cada uno de los siete principios del Código de Ética y analizar las conductas ejemplares y resultados positivos en determinadas secretarías. A esta categoría de funcionarios públicos también se les envía mensajes electrónicos para que internalicen los principios y valores plasmados en el Código de Ética. Los mandos medios y los supervisores también deben comportarse conforme a la conducta identificada de antemano que se relaciona con las competencias que deben poseer para ocupar el cargo y supervisar sus equipos. Este comportamiento se juzga en la evaluación de desempeño de los miembros de sus equipos.

Aunque las políticas y prácticas de Nuevo León coinciden con las prácticas para la gestión de recursos humanos detalladas en el Cuadro 3.5, podrían mejorarse. No mencionan que la contratación de estos funcionarios se basa en el análisis de los riesgos de integridad relacionados con su puesto o su empleo anterior —pues no se han instituido reglas para el empleo previo a la administración pública— y en su experiencia para abordar los posibles conflictos de interés que puedan surgir en su entorno laboral. Sus evaluaciones de desempeño, como están estructuradas en la actualidad, al parecer no mencionan la gestión adecuada de conflictos de interés ni los dilemas éticos de los funcionarios públicos que supervisan, aunque son responsables de manera conjunta con sus subordinados en casos de corrupción.

3.5.3. Nuevo León podría aprovechar su modelo actual para profesionalizar su fuerza laboral a fin de garantizar que los directivos y contralores internos tengan las habilidades para promover una cultura de integridad.

El modelo de capacitación de Nuevo León para profesionalizar a sus funcionarios públicos e inculcar una cultura de integridad se centra en la adquisición de cuatro competencias relacionadas con la cultura de la legalidad, liderazgo en los servicios, habilidades dirigidas a resultados e innovar para la transformación. Esto identifica el comportamiento general y específico que deben observar los funcionarios, según su puesto en la administración pública y el nivel de responsabilidad propia de su cargo (Recuadro 3.16).

Recuadro 3.16. Clasificación de puestos y competencias en el servicio público de Nuevo León para inculcar una cultura de integridad

Con el fin de profesionalizar y crear capacitación específica para los funcionarios públicos e inculcar una cultura de integridad en la administración pública, Nuevo León diseñó una estrategia para capacitar a sus servidores públicos. Se clasifica a los servidores públicos en tres grupos, por puesto y nivel de autoridad.

Nivel A: Gobernador, secretarios, subsecretarios, directores generales, director de división y puestos equivalentes

Nivel B: Coordinadores, jefes, supervisores y puestos que impliquen supervisar a otros funcionarios públicos

Nivel C: Profesionales, personal técnico y especializado hasta asistentes generales o puestos sin funciones de supervisión

A los tres grupos se les capacita en cuatro competencias: cultura de la legalidad, liderazgo en los servicios, habilidades dirigidas a resultados e innovar para la transformación. El nivel del puesto que detente el servidor público determina el contenido de su capacitación. La estrategia de capacitación para asegurar la comprensión plena de las reglas de ética planteadas en el Código de Ética se basa en el grupo de funcionarios y servidores públicos.

Ejemplo de una estrategia de capacitación sobre el Código de Ética por grupo de servidores públicos:

Nivel A. Cada mes se envía uno de los principios planteados en el Código de Ética, por correo electrónico, para reforzar la capacitación recibida y la conducta que se espera en la secretaría dada, después de lo cual se realiza una evaluación.

Nivel B. Capacitación presencial, donde los servidores públicos revisan cada principio del Código en forma mensual.

Nivel C. Capacitación en persona.

Fuente: Información proporcionada por Nuevo León mediante cuestionarios y entrevistas.

El punto fuerte principal de este modelo de capacitación es que está diseñado conforme al puesto, deberes y obligaciones de los funcionarios públicos. Eso garantiza no solo que los funcionarios públicos en puestos directivos rindan cuentas por su conducta y deban defender la integridad en el sector público, sino también que los servidores públicos de menor jerarquía tengan una comprensión común de las reglas de integridad. Sin embargo, Nuevo León necesita preparar capacitación más específica en temas como gestión de riesgos, pues eso dará a los servidores públicos herramientas para identificar los posibles riesgos de corrupción o las violaciones de integridad en su entorno laboral (véase el Capítulo 6.). También se necesita capacitación específica para quienes atienden cuestiones de integridad, así adquirirán habilidades para detectar, gestionar y resolver los dilemas éticos y conflictos de interés que surjan en su trabajo, y conocimientos concretos para hacer las aclaraciones necesarias a los encargados de investigar las violaciones a la integridad.

Esta capacitación y educación continuas, y un mecanismo eficaz de evaluación de desempeño, pueden orientar la cultura organizacional en el sector público para defender las normas de conducta de los funcionarios públicos e inculcar una cultura de integridad.

3.5.4. Nuevo León podría crear su programa de evaluación de desempeño e incluir indicadores de ética.

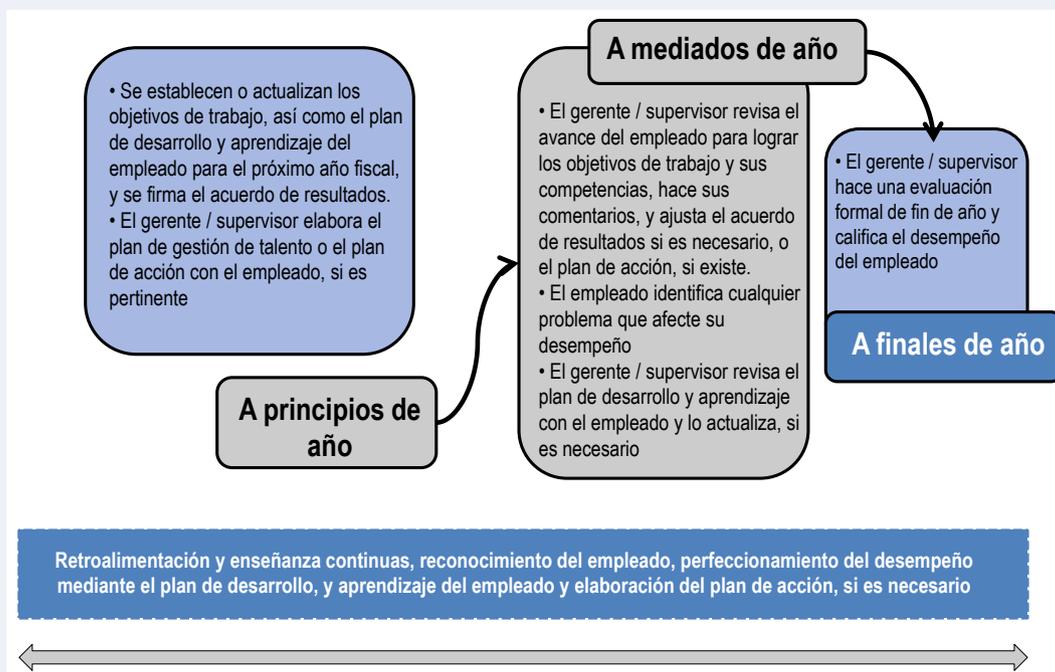
Las evaluaciones de desempeño periódicas entre funcionarios públicos y sus directivos ofrecen la oportunidad de incorporar las políticas de integridad de manera prioritaria. Una cultura de integridad exige no solo establecer la tónica en la cúpula, sino funcionarios que se comprometan a promover el interés público en el ejercicio de sus funciones. Las evaluaciones de desempeño pueden ser un sostén importante para transmitir los valores y expectativas al analizar los objetivos pasados y las metas futuras (OCDE, 2017^[3]). Las reuniones entre los directivos y su personal pueden plantear problemas de ética incluso antes de evaluar el desempeño pasado, determinar las metas futuras y analizar la distribución de la carga de trabajo en sus equipos. Esta oportunidad puede transformarse en algo más que un ejercicio formal, al abrir canales de comunicación entre los funcionarios de alto rango, directivos y empleados en el servicio público, como en Canadá (Recuadro 3.17).

Recuadro 3.17. Gestión de desempeño en Canadá como herramienta para la productividad y rendimiento en el servicio público

En 2015, la Secretaría del Consejo del Tesoro de Canadá publicó una nueva estrategia de Gestión de Desempeño para mejorar el rendimiento laboral y la productividad de individuos, equipos y organizaciones. El sector público canadiense respondía a las presiones fiscales y presupuestarias, la creciente demanda de servicios públicos y la necesidad de mayor transparencia al informar sobre la utilización de los recursos del gobierno. Conforme a las directrices publicadas, su ejecución adecuada puede ayudar a infundir y mantener la confianza entre el empleador y el empleado, y crear condiciones que permitan a todos los empleados maximizar sus contribuciones y proporcionar un servicio de talla mundial a los canadienses.

Esta estrategia de Gestión de Desempeño es responsabilidad de los jefes adjuntos o sus delegados, quienes deben garantizar su ejecución uniforme, justa y rigurosa en la administración pública central. El elemento fundamental de la gestión de desempeño es el acuerdo de resultados, que explica de manera detallada las expectativas laborales de cada empleado.

Ciclo anual de la gestión del desempeño:



La gestión de desempeño es un proceso continuo que implica planear, desarrollar, enseñar, comentar y evaluar el desempeño de los empleados. Algunos requisitos de la gestión de desempeño tienen fechas específicas:

- a principios del año fiscal, cuando se establecen las expectativas de desempeño;
- a mediados de año, cuando se revisa el rendimiento, y
- a final de año, cuando se evalúan los resultados.

Otros requisitos son continuos y se aplican a las actividades durante todo el año y para empleados en periodo de prueba. Estos incluyen comités de revisión.

Fuente: Secretaría del Consejo del Tesoro, “Performance management programme for employees”, disponible en <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/performance-talent-management/performance-management-program-employees.html>.

La evaluación de desempeño también es una oportunidad para que entre directivos y empleados se analicen conflictos de interés y dilemas éticos. Pueden integrarse en la evaluación de las habilidades o calificaciones de los empleados, y utilizarse para elaborar un plan profesional para los servidores públicos.

Nuevo León está elaborando un programa de gestión de desempeño que, si se estructura de manera adecuada, podría coadyuvar a inculcar una cultura de integridad en sus instituciones públicas. Se puede alentar a directivos y personal a que comenten abiertamente cómo ejercer su criterio cuando les informen de situaciones que podrían constituir un conflicto de interés, cómo resolverlas y cómo aprender de las experiencias pasadas. Como ejercicio inicial, Nuevo León creó un modelo de capacitación para asegurar que se definan de manera explícita las cuatro competencias concebidas para una conducta ética; que todos los funcionarios públicos tengan los mismos conocimientos y que conozcan las normas de conducta que se espera de ellos como parte de la administración pública (véase el Recuadro 3.18). Esta herramienta podría servir para crear un programa sólido de evaluación de desempeño que relacione las habilidades y competencias de los empleados con las prioridades estratégicas de sus organizaciones, el trabajo necesario para lograrlas y la forma en que deben comportarse los empleados conforme al marco ético.

Recuadro 3.18. Cómo se utilizan los programas de capacitación en Nuevo León para evaluar la actuación ética de los funcionarios públicos

La Dirección de Recursos Humanos de la Secretaría de Administración está elaborando un programa de evaluación de desempeño para valorar las habilidades y el comportamiento que se espera de cada funcionario público en Nuevo León. Este trabajo está en marcha, y no se ha elaborado ningún perfil de competencias específico para describir el conjunto de habilidades concretas para un puesto, trabajo, grupo ocupacional o comunidad funcional. Tampoco se le ha relacionado directamente con las prioridades estratégicas totales ni con el trabajo necesario para lograrlas.

Para su programa de evaluación de desempeño, Nuevo León redactó un plan estratégico para evaluar los conocimientos de ética de los funcionarios públicos. La meta fue obtener una perspectiva sobre la discrepancia entre su forma de actuar y lo que se espera que hagan. Se elaboró un formato específico para cada una de las cuatro conductas éticas previstas. Con esta modalidad se evaluará la conducta que se espera de todos los funcionarios públicos, sin hacer referencia al puesto que ocupen ni a la conducta específica necesaria de un determinado nivel o puesto. El formato actual que evalúa el nivel de conocimientos sobre el marco jurídico y la cultura institucional (cultura de la legalidad) exige que —como conducta general— los funcionarios públicos de nivel A denuncien las violaciones al marco jurídico y la cultura de la organización. Sin embargo, este requisito no se menciona para las otras dos categorías de funcionarios.

Con base en esta evaluación, la Secretaría de Administración creará un programa de capacitación adecuado para cada funcionario público. Nuevo León incluyó una evaluación exhaustiva tanto de la conducta general como de la específica. Esta consiste en una autoevaluación por parte del servidor público, la evaluación de la conducta de sus superiores y de colegas al mismo nivel que ellos, o ambas. A continuación se describe un ejemplo de las habilidades, conducta evaluada e indicadores para la evaluación de un funcionario público de nivel A.

Competencia: Cultura de la legalidad					
Conducta evaluada: Capacidad para entender, acatar y promover el marco jurídico y la cultura institucional del estado, para crear confianza entre los funcionarios públicos y los ciudadanos.		Siempre	Frecuentemente	A veces	Nunca
Nivel A					
CONDUCTA GENERAL	Dice no a la corrupción: Se comporta conforme al marco jurídico para el servicio público y conoce el procedimiento para denunciar conductas indebidas.				
	Ética: Se comporta conforme a la cultura organizacional del sistema de gobierno estatal.				
	Denuncia: Conoce el procedimiento de denuncia y sabe cómo aplicar sus reglas.				
	Apertura: Está dispuesto a recibir comentarios y aceptar las consecuencias, o ambos, en el caso de errores y/o negligencia en relación con el marco jurídico y la cultura organizacional, y hacer correcciones oportunamente.				
TOTAL					
CONDUCTA ESPECÍFICA	Genera cambios: Promueve y/o reconoce el marco jurídico y la cultura institucional.				
	Agente de cambio: Motiva y da el ejemplo para cumplir con el marco jurídico y observar la cultura institucional.				
	Retroalimentación: Aplica el procedimiento propio de la autoridad del funcionario para sancionar y/o corregir oportunamente a los empleados por las acciones que violen el marco jurídico y la cultura institucional.				
TOTAL					
EVALUACIÓN	GENERAL				
	ESPECÍFICA				
	PROMEDIO				

Fuente: Autor, basado en información por la Contraloría y Transparencia Gubernamental.

Nuevo León podría aprovechar esta evaluación de desempeño para establecer indicadores de objetivos clave, enumerarlos y relacionar la evaluación con la misión y metas de sus organizaciones. También podría alinear a las instituciones con su entorno y con todos los objetivos gubernamentales, como se hace en la evaluación de desempeño de los funcionarios públicos en Canadá.

Para inculcar una cultura de integridad en sus organizaciones públicas, Nuevo León podría utilizar los valores fundamentales del sector público planteados en el Código de Ética como base para las habilidades de liderazgo necesarias en los directivos y funcionarios de alto rango para gestionar sus equipos. Estas evaluaciones de desempeño, utilizadas adecuadamente, son herramientas invaluable para transmitir valores y

expectativas, evaluar los objetivos pasados y futuros, identificar a los empleados con talento, detectar los problemas que puedan afectar la cultura organizacional y apoyar las normas de conducta en el lugar de trabajo. El papel decisivo de las evaluaciones de desempeño solo es posible con directivos que estén bien capacitados no solo para tratar con sus equipos sino para resolver los dilemas éticos y conflictos de interés que puedan surgir.

Propuestas de acción

En octubre de 2016, Nuevo León emprendió una ambiciosa campaña para concientizar al público sobre la integridad que consta de tres etapas: sensibilización, profundización y aplicación. Su propósito es crear conciencia entre todos los servidores públicos sobre el Código de Ética y el sistema de integridad de Nuevo León, al promover su conocimiento y ayudar a llevar a cabo la estrategia en la administración central. Se ha logrado avanzar mediante la aprobación de nuevos instrumentos y la participación de nuevas instancias. Sin embargo, deberá hacerse más para inculcar una cultura de integridad en todo el gobierno. Las siguientes medidas podrían tomarse en cuenta:

Fortalecer el marco normativo para la ética pública y los conflictos de interés.

- En el mediano plazo, el Comité Coordinador del SEANL podría revisar el Código de Ética permitiendo una amplia participación de los interesados. El objetivo debe ser adoptar una sola regulación coherente que aborde la ética pública y los conflictos de interés, y ofrezca normas y orientación a los funcionarios públicos. Después de revisar el Código de Ética, el Comité Coordinador podría garantizar que los valores éticos fundamentales sean compatibles con los valores del sector público que se describen en el marco normativo.
- Desarrollar la capacidad de razonamiento ético de los funcionarios públicos para resolver dilemas éticos y conflictos de interés al integrar como prioridad las medidas de integridad pública en la gestión de recursos humanos.
- Para garantizar la rendición de cuentas, relacionar los valores y principios del Código de Ética modificado con las sanciones correspondientes. Se podría agregar una breve definición explicativa del conflicto de interés y distinguir entre conflictos de interés reales, evidentes y posibles, e imponer las sanciones adecuadas en caso de infracciones.
- Sugerir que la Contraloría y Transparencia Gubernamental realice encuestas de funcionarios públicos para ayudar a implementar el sistema de integridad y determinar los tipos de escenarios y dilemas éticos que suelen repetirse.
- Identificar las áreas de mayor riesgo en el gobierno del estado de Nuevo León para redactar un manual de orientación, basado en riesgos, sobre ética y conflictos de interés para los funcionarios que participen en actividades de alto riesgo, como la contratación pública.
- Alentar a cada secretaría a que elabore códigos institucionales, teniendo presente el contexto específico, las responsabilidades, así como los dilemas éticos y conflictos de interés emblemáticos que enfrentan.

- Crear un mecanismo con el cual divulgar y comunicar públicamente los resultados del sistema disciplinario para dar credibilidad al sistema de integridad en su totalidad. Esto facilitará el aprendizaje continuo de los funcionarios públicos y ayudará a prevenir las conductas corruptas o las violaciones a la integridad. También ayudaría a promover la comprensión de las prácticas y conductas prohibidas entre los funcionarios públicos.
- Analizar las tendencias en el número de sanciones administrativas impuestas y de acciones penales para identificar cualquier dificultad en la aplicación de las políticas de integridad.

Garantizar el buen uso de las declaraciones fiscales, patrimoniales y de intereses para fortalecer la ejecución eficaz de las políticas de integridad.

- Crear un sistema de gestión de la información exhaustivo, dinámico, actualizado y homologado para las declaraciones de los servidores públicos (fiscal, patrimonial y de intereses). El propósito de gestionar la información sobre integridad y monitorear la riqueza de los funcionarios públicos debe ser detectar irregularidades en la adquisición o liquidación de activos y resolver los conflictos de interés reales, perceptibles y posibles.
- Reducir el número de funcionarios obligados a presentar estas declaraciones siguiendo un enfoque de riesgos, y asegurarse de que quienes ocupan puestos de riesgo específicos cumplan con esta obligación en los plazos estipulados.
- Poner a disposición del público y permitir la consulta de la información proporcionada por los funcionarios de alto rango en sus declaraciones patrimoniales conforme a la normatividad sobre acceso a la información.
- Pensar en asignar la responsabilidad de gestionar las declaraciones patrimoniales y las otras dos declaraciones a la Unidad de Ética propuesta, lo cual exigiría enmendar la Ley Orgánica de la Administración Pública para que la Dirección Jurídica delegue esa tarea a la nueva Unidad de Ética propuesta.
- En el mediano plazo, más personal podría unirse a la Unidad de Ética para gestionar el sistema de integridad, monitorear la riqueza de los funcionarios públicos y detectar irregularidades en la adquisición o liquidación de activos o al gestionar conflictos de interés.
- Rediseñar la estrategia de comunicación para las políticas de integridad, sobre todo en lo referente a la obligación de presentar las declaraciones fiscales, patrimoniales y de intereses para garantizar que los funcionarios conozcan sus obligaciones y entiendan que las declaraciones patrimoniales y de intereses son herramientas que coadyuvan a gestionar los conflictos de interés cuando se presenten.
- Diseñar una estrategia de verificación y auditoría con diferentes controles para las declaraciones patrimoniales y de intereses que permita la validación automática de las declaraciones presentadas, triangular con otras bases de datos (es decir, registro de la propiedad, sistema tributario), con la notificación automática de alertas que identifiquen errores, información faltante y cambios en los bienes, ingresos y situación personal.

- Adoptar una estrategia basada en riesgos, con apoyo de la Secretaría de la Función Pública, para identificar las áreas de alto riesgo, como regalos y empleos posteriores a la administración pública.

Ampliar las iniciativas para crear una cultura de integridad en la administración pública y promover el cambio de comportamiento.

- Evaluar la actual estrategia de concientización sobre integridad para identificar las deficiencias y las áreas de oportunidad en sus tres etapas.
- Ante los resultados de la evaluación, revisar la actual estrategia de concientización sobre integridad al:
 - considerar las características específicas de cada organización pública (misiones, objetivos, planes estratégicos, etc.) y los riesgos relacionados con sus actividades;
 - mejorar la segunda y tercera etapas de la estrategia al tomar en cuenta ideas de las ciencias conductuales y extender las prácticas eficaces;
 - diseñar capacitación en ética dirigida a grupos específicos de funcionarios;
 - preparar escenarios reales de conflictos de interés y dilemas éticos para que los funcionarios públicos los comenten en forma abierta y con libertad, y
 - coordinar una estrategia de comunicación para todos los interesados del sector público, los ciudadanos y el sector privado.
- Incluir recordatorios éticos o morales para reducir la conducta corrupta en el entorno laboral, sobre todo cuando los funcionarios públicos son parte de un proceso decisorio.
- Crear un conjunto de indicadores para monitorear las iniciativas de concientización, adaptándolas a las nuevas dificultades y volver a definir los objetivos cuando sea necesario.
- Asegurarse de que las campañas de concientización lleguen a todas las organizaciones públicas y municipios, con la participación y coordinación de la Unidad de Ética propuesta (Capítulo 1), los Puntos de Contacto para la Integridad (Capítulo 1), la Secretaría de Administración y la Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública del Estado de Nuevo León.
- Organizar y probar proyectos basados en conocimientos de las ciencias conductuales para observar la dinámica de la integridad en una determinada oficina. El propósito debe ser entender mejor cómo reacciona el grupo a la conducta ética no deseada y destacar las historias éticas de éxito.

Crear capacidad para promover la integridad en las entidades y organizaciones públicas

- Proponer que se apruebe una nueva Ley del Servicio Público coherente e integrada que incluya las políticas actualizadas que se estipulan en el Estatuto de Profesionalización para el Servicio Público del Estado de Nuevo León. La Ley modificada también podría contemplar políticas de contratación que se basen en el análisis de los riesgos de integridad relacionados con el puesto, las habilidades éticas y las reglas sobre el empleo previo y posterior a la administración pública

para garantizar que las personas contratadas sean leales a la organización y respetuosas del interés público.

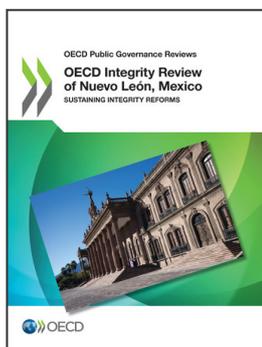
- Utilizar filtros de integridad adicionales en las políticas y procedimientos de contratación que incluyan la ética como componente de la evaluación de posibles servidores públicos, y relacionen las competencias con las prioridades estratégicas de las organizaciones del sector público y con el comportamiento ético. Otras medidas de integridad para aplicar en el proceso de contratación, sobre todo para funcionarios de alto rango y mandos medios, podrían incluir la verificación de referencias, el análisis de antecedentes penales y realizar entrevistas de contratación interactivas que pongan a prueba la observancia de principios y valores éticos.
- Impartir capacitación sobre fortalecimiento de las capacidades a funcionarios de alto rango y mandos medios sobre la gestión de riesgos para darles las herramientas con las cuales identificar posibles riesgos de corrupción o violaciones de la integridad en su entorno laboral y organizaciones.
- Elaborar un programa de evaluación de desempeño para funcionarios de alto rango y mandos medios con indicadores de ética objetivos. Este programa también podría relacionar la evaluación con la misión y los objetivos organizacionales, así como con la revisión de que los conflictos de interés y dilemas éticos se gestionen de manera adecuada.

Bibliografía

- Anechiarico, F. and J. Jacobs (1996), *The pursuit of absolute integrity : How corruption control makes government ineffective*, University of Chicago Press. [16]
- Aquino, K. and A. Reed (2002), “The self-importance of moral identity”, *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol. 83/6, pp. 1423-1440, <http://dx.doi.org/10.1037//0022-3514.83.6.1423>. [23]
- Ariely (2012), *The (honest) truth about dishonesty: How we lie to everyone -especially ourselves*, Harper. [22]
- Behavioural Insights Team (2013), *Test, Learn, Adapt: Developing Public Policy with Randomised Controlled Trials* | *The Behavioural Insights Team*, <https://www.behaviouralinsights.co.uk/publications/test-learn-adapt-developing-public-policy-with-randomised-controlled-trials/>. [28]
- Boehm, F., C. Isaza E and M. Villalba Díaz (2015), “Análisis experimental de la corrupción y de las medidas anticorrupción. ¿Dónde estamos, hacia dónde vamos?”, *OPERA*, Vol. 17/17, p. 105, <http://dx.doi.org/10.18601/16578651.n17.06>. [20]
- Bursztyn, L. et al. (2016), “Moral incentives in credit card debt repayment: Evidence from a field experiment”, *NBER Working Paper*, No. 201611, http://home.uchicago.edu/~bursztyn/Moral_Incentives_20161115.pdf. [24]
- Contraloría y Transparencia Gubernamental (s.f.), *Plan Anticorrupción: Acciones y resultados, junio 2017*, <http://www.nl.gob.mx/publicaciones/plan-anticorrupcion-acciones-y-resultados-octubre-2015-junio-2017> (consultado el 20 de julio de 2017). [11]
- Fischbacher, U. and F. Föllmi-Heusi (2012), “Lies in disguise: An experimental study on cheating”, *Research Paper Series*, Thurgau Institute of Economics and Department of Economics No. 40, Universidad de Constanza, Alemania. [27]
- Gilman, S. (2005), *Ethics codes and codes of conduct as tools for promoting an ethical and professional public service: Comparative successes and lessons (prepared for the PREM)*, The World Bank, Washington, DC, <https://www.oecd.org/mena/governance/35521418.pdf>. [15]
- Lambsdorff, J. (2015), “Preventing corruption by promoting trust – insights from behavioral science”, *Passauer Diskussionspapiere*, No. V-69-15, Universidad de Passau, Passau, <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.1.3563.4006>. [19]
- Lambsdorff, J. (2012), “Behavioral and Experimental Economics as a Guidance to Anticorruption”, *Research in Experimental Economics*, Vol. 15, pp. 279-300, [http://dx.doi.org/10.1108/s0193-2306\(2012\)0000015012](http://dx.doi.org/10.1108/s0193-2306(2012)0000015012). [18]
- Liljenquist, et al (2010), “The Smell of Virtue: Clean Scents Promote Reciprocity and Charity”, *Psychological Science*, Vol. 21/3, pp. 381-383. [21]

- Mazar, N. and D. Ariely (2006), “Dishonesty in Everyday Life and Its Policy Implications”, [25]
Source Journal of Public Policy & Marketing, Vol. 25/1, pp. 117-126,
<http://www.jstor.org/stable/30000530>.
- OCDE (2017), *Estudio de la OCDE sobre integridad en Colombia: Invirtiendo en integridad pública para afianzar la paz y el desarrollo*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264278646-es>. [1]
- OCDE (2017), *Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264271470-es>. [4]
- OCDE (2017), *Estudio de la OCDE sobre integridad en México: Adoptando una postura más firme contra la corrupción*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264280687-es>. [3]
- OCDE (2017), *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública*, [2]
<http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>.
- OCDE (2016), *Engaging Public Employees for a High-Performing Civil Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264267190-en>. [31]
- OCDE (2015), *Panorama de las Administraciones Públicas 2015*, OECD Publishing, Paris/INAP, Madrid, <https://doi.org/10.1787/9789264262072-es>. [12]
- OCDE (2014), *OECD Survey on Managing Conflict of Interest in the Executive Branch and Whistleblower Protection*, <http://www.oecd.org/gov/ethics/2014-survey-managing-conflict-of-interest.pdf> (consultado el 14 de febrero de 2018). [8]
- OCDE (2011), *Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption*, Fighting Corruption in Eastern Europe and Central Asia, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264095281-en>. [13]
- OCDE (2010), *Post-Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264056701-en>. [10]
- OCDE (2009), *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*, [7]
[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF\(2009\)1](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF(2009)1).
- OCDE (2005), *La gestión de los conflictos de intereses en el servicio público: Líneas directrices de la ocde y experiencias nacionales*, Ministerio de Administraciones Públicas of Spain, Madrid, <https://doi.org/10.1787/9788495912220-es>. [9]
- OCDE (2004), “OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service”, in *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264104938-2-en>. [5]

- OECD and The World Bank (2017), “Good practices in asset disclosure systems in G20 countries”, <http://star.worldbank.org/star/publication/public-office-private-interests3http://www.oecd.org/gov/ethics/managingconflictinterestinthepublicservice.htm>. [14]
- Orazi, D., A. Turrini and G. Valotti (2013), “Public sector leadership: New perspectives for research and practice”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 79/3, pp. 486-504, <http://dx.doi.org/10.1177/0020852313489945>. [29]
- Pruckner, G. and R. Sausgruber (2013), “Honesty on the streets: A field study on newspaper purchasing”, *Journal of the European Economic Association*, <http://dx.doi.org/10.1111/jeea.12016>. [26]
- Serra and Wantchekon (2012), “New Advances in Experimental Research on Corruption”, *Research in Experimental Economics*, Vol. 15. [17]
- Treasury Board of Canada (2011), *Values and Ethics Code for the Public Sector*, <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=25049>. [6]
- Van Wart, M. (2013), “Lessons from Leadership Theory and the Contemporary Challenges of Leaders”, *Public Administration Review*, Vol. 73/4, pp. 553-565, <http://dx.doi.org/10.1111/puar.12069>. [30]



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

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

Please cite this chapter as:

OECD (2018), “Inculcar una cultura de integridad en Nuevo León”, in *OECD Integrity Review of Nuevo León, Mexico: Sustaining Integrity Reforms*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264306905-6-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. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.