


## Artículo

# Necesidad y exigencias de una Política de Integridad en México

Romero Gudiño, Alejandro

*Cámara de Diputados, México*

 draromerog@hotmail.com

Artículo recibido:	09 octubre 2017
Aprobado para publicación:	30 octubre 2017

---

## Resumen

El artículo expone la importancia de pasar de una agenda anticorrupción a una política de integridad en México, que incluya la anterior pero se empeñe en sentar las bases para un cambio cultural en favor de la ética y otros valores esenciales para la democracia. Esta propuesta se fundamenta en evidencia empírica que permite constatar la importancia de la dimensión sociocultural para explicar la corrupción a través de una regresión lineal múltiple. De esta evidencia se pasa a la exposición de un modelo de política de integridad, recomendado por la OCDE y una revisión de las acciones que en ese sentido se han implementado en México.

## Palabras clave

Anticorrupción, integridad, SNAC, Función Pública, Rendición de Cuentas.

---

## Abstract

The article exposes the importance of passing an anti-corruption agenda to an integrity policy in Mexico, which includes the previous one but is committed to the bases for a cultural change in favor of eth-

ics and other values essential for democracy. This proposal is based on empirical evidence that allows to verify the importance of the sociocultural dimension for corruption through a multiple linear regression. Based on this evidence, it proposes a model of integrity policy, recommended by the OECD and a review of the actions that have been implemented in this regard in Mexico.

### Key words

Anti-corruption, integrity, SNAC, Public Function, Accountability.

---

## Introducción

Diversos estudios han dejado claro que la corrupción es uno de los factores de mayor preocupación para la ciudadanía en México<sup>1</sup>. Profundas consecuencias se han documentado en el tejido social (Latinobarómetro, 2016) así como en la pérdida de competitividad del país, como reportan el Banco de México (World Bank, 2010) y el Foro Económico Mundial (World Economic Forum, 2013: 38).

En los últimos cinco años la calificación de México en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional aparece estancada (promedio 3.4) a pesar de las importantes acciones emprendidas para crear el Sistema Nacional Anticorrupción.

Sin embargo, poniendo las cosas en perspectiva, resulta que la corrupción está entre las preocupaciones que más ocupan la mente de los ciudadanos del mundo. El *Barómetro de Confianza de Edelman* pone a la corrupción en primer puesto mundial con un 69%, seguido de la globalización (62%), la erosión de los valores sociales (56%), la migración (55%) y el efecto de las innovaciones tecnológicas (51%) como los temas que provocan mayor incertidumbre. El reporte de Integridad Pública de la OCDE ve este problema constitutivamente asociado con la inequidad, el descontento social, la polarización política, la erosión de la confianza en las instituciones y la pobreza, todo lo que afecta el bienestar social.

No debe sorprendernos que nuestra óptica está inclinada hacia el problema en vez de a su solución. Un interminable rosario de casos nos hace perder toda confianza en que encontraremos la salida a la corrupción. El éxito en la sanción de los responsables de estos actos ilícitos es una condición para el éxito de la política de Estado en materia de anticorrupción, pero una solución de largo plazo, que rompa el patrón que reproduce este mal, depende del diseño de una política de integridad.

Ambos son polos de un mismo propósito por lo que el diseño de una estrategia de integridad nos reclama primero interiorizar las causas de la corrupción.

---

<sup>1</sup>El INEGI (2015) ha documentado que los dos principales problemas percibidos por los mexicanos son, en primer lugar, la inseguridad y, en segundo lugar, la corrupción.

## Establecer un contexto para actuar contra la corrupción

La Doctora María de la Luz Mijangos sostiene que corrupción es “dar a alguien una ventaja financiera o de cualquier otro tipo, para alentar a esa persona a desempeñar sus funciones o actividades de manera impropia o para recompensar a esa persona por ya haberlo hecho de tal forma” (Mijangos, 2012). Con ello nos ubica, como punto de partida, en una noción tradicional.

Uno de los especialistas más reconocidos sobre este tema es el economista del Fondo Monetario Internacional Vito Tanzi. Para él la corrupción es “el incumplimiento intencionado del principio de imparcialidad con el propósito de derivar de tal tipo de comportamiento un beneficio personal o para personas relacionadas” (Tanzi, 1996).

Un camino frecuentemente recorrido para entender la corrupción es circunscribirla en los parámetros de la racionalidad económica. Alonso y Garcimartín (2011: 23-35) proponen tres criterios para acercarse a la conceptualización de la corrupción: el cálculo de ganancias y pérdidas asociado al comportamiento de los agentes. Es decir, que implica un elaborado estudio de las consecuencias que se derivan de la acción por parte del agente corrupto; en segundo lugar, la corrupción revela un problema en la relación entre administrador y administrado, que remite a una anomalía en la relación entre los poderes públicos y los agentes privados. Otra forma de ver el mismo fenómeno es considerar la corrupción como el resultado de un mercado donde existe poder de monopolio por parte del oferente de los servicios y, por tanto, capacidad para restringir y administrar su oferta.

En tercer lugar, hay que analizar qué relación de poder existe entre corruptor y corrupto, por ejemplo, a causa de información asimétrica, monopolio o capacidad de coacción; y qué incentivos median, esto es, qué tipo de beneficios se esperan.

Harry Seldadyo y Jakob de Haan de la Universidad de Groningen generaron un amplio estudio en el que identificaron variables estadísticamente significativas asociadas con la corrupción. Tanto factores económicos, culturales e institucionales, subrayando que no se trataba de un asunto moral, sino de incentivos racionales para los agentes. Concluyeron que la capacidad regulatoria de los países era el principal factor, acompañado de otros de carácter sociocultural (Seldadyo y de Haan, 2006: 52).

En esa línea, el Dr. Jesús Serrano sostiene que la corrupción es una construcción social. La corrupción no es una decisión individual o un mero acto de conciencia personal, sino que se inserta en la dinámica de un sistema construido colectivamente. Para este autor la misma corrupción genera un aprendizaje social y una expectativa, por lo cual, ante ciertas circunstancias, algunos consideran que la solución “natural” para muchos asuntos sea informal o ilegal (Serrano, 2016: 775-776).

En su análisis sobre el Sistema Nacional Anticorrupción, la OCDE comparte este punto: “Para implementar las reformas de integridad es necesario revertir una cultura de tolerancia a las faltas de integridad y las transgresiones corruptas. Cuando las normas sociales son tolerantes con la corrupción, las reformas legales e insti-

tucionales en pro de la integridad no serán exitosas. Gatti encontró que los efectos sociales —es decir, la influencia del comportamiento de otras personas en la propia conducta— juega un papel determinante a la hora de explicar la tolerancia hacia la corrupción. La evidencia demuestra que los individuos son más tolerantes hacia la corrupción si los rodea una cultura de corrupción. Además, desmotiva que los ciudadanos quieran acabar con la corrupción” (OECD, 2017: 97).

Autores reconocidos en nuestro país sostienen, acertadamente, que la corrupción tiene diversas causas. Mauricio Merino apunta a la percepción que generan los sucesivos escándalos que salen a la luz. “En ausencia de otros indicadores y de criterios más finos de evaluación, parece que la única señal de éxito en el control de esa enfermedad es el número de individuos que van a parar a la cárcel tras cometer algún acto de corrupción”. Propone que el Sistema Nacional Anticorrupción “proponga definiciones puntuales de los espacios donde sucede la corrupción, sobre los indicadores que deben utilizarse para medir su evolución y sobre los medios de control y los resultados exactos que habrán de ofrecernos para revertir ese fenómeno en los próximos años” (Merino, 2017).

Por su parte, la Dra. María Amparo Casar desagrega los ámbitos clave en la corrupción (IMCO, 2015: 17-18):

1. La corrupción es multicausal y tiene componentes tanto culturales e individuales como institucionales.
2. Una política pública bien diseñada y sostenida en el tiempo puede colocar a México en la senda del Estado de Derecho.
3. La corrupción no es un problema exclusivo del sector público.
4. La corrupción no es ni única ni fundamentalmente un problema de ética individual o de ética pública. “Por eso es importante definirla no sólo como ‘el uso y abuso del cargo público para provecho privado’ sino como cualquier acto en el que la decisión de un individuo es tomada con el propósito de dar o recibir una recompensa ilegal”.
5. La corrupción está hecha de un conjunto de eslabones que llevan a un círculo vicioso. Se propone compromiso político y acompañamiento social.

Considerando lo anterior, propongo un modelo que busca explicar la corrupción en México con base en tres pilares:

- *Factores socioculturales* o de costumbres, que representan la socialización de la corrupción como un mecanismo de coordinación de la conducta, de expectativas negativas sobre lo que otros harán.
- *Factores económicos*, que indican que prevalece el interés egoísta sobre el cálculo del bien común. Esto puede asociar la precariedad como un propulsor de la corrupción.
- *Factores institucionales o estructurales*, que explican la falta de mecanismos que contrarresten la corrupción, que tipifiquen claramente las faltas, que impongan eficazmente sanciones, asignen responsabilidades y otorguen garantías para las funciones de control.

Asumo que ya se han emprendido importantes acciones sobre este último plano a partir de la legislación que crea el Sistema Nacional Anticorrupción, que tipifican faltas no graves y graves, administrativas y penales, precisan competencias y crean organismos de coordinación.

Como una alternativa que no se centra en el problema sino en la estrategia que puede romper el círculo vicioso que reproduce la corrupción se encuentra el enfoque de integridad que promueve *Integrity Action* de Gran Bretaña (s. f.):

El enfoque de integridad contempla cuatro dimensiones:

- Rendición de cuentas: responsabilidad por parte de las autoridades del sector público y derecho de los ciudadanos para explicar las decisiones tomadas, el uso de los recursos públicos y la sanción de los abusos.
- Competencia: en esta dimensión se incluye la idea de simplificación y cumplimiento normativo; disminución de externalidades implementando racionalidad en las elecciones.
- Ética: como base para la cooperación social, la prioridad de los intereses comunes, la justicia y la protección del medio ambiente.
- Combate a la corrupción: tarea que reclama recursos, marco legal de actuación, capacidades institucionales y voluntad política para atacar los actos corruptos y sancionar a sus responsables.

Este enfoque se sustenta en una conceptualización de la dimensión sociocultural como un importante determinante de la corrupción.

La OCDE define la política de integridad como una adhesión y alineación consistente con valores compartidos, principios y normas para proteger y priorizar el interés común en el sector público (OECD, 2017: 54).

Fortalecer la integridad no se limita a combatir la corrupción, requiere propiciar el comportamiento correcto. La OCDE distingue dos enfoques: el de reglas de cumplimiento y el de valores.

El basado en reglas de cumplimiento, que puede identificarse claramente en el sistema mexicano, consiste en reglas que obligan o prohíben ciertas acciones, buscando con ello principalmente la prevención de abusos y malas conductas. Desde luego, esto se basa en un sistema jurídico que contempla sanciones para el incumplimiento, delegación de facultades y competencias.

El enfoque que se basa en valores se refiere a inspirar la integridad mediante una mejor comprensión de la ética y valores del sector público, el interés común y la adhesión a códigos de conducta y declaraciones de principios.

## El factor socio-cultural de la corrupción

En México estamos familiarizados con el reporte que anualmente entrega Transparencia Internacional sobre el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC). Menos conocido es el Índice de Control de la Corrupción (ICC) que forma parte de los Indicadores mundiales de gobernanza (WGI) del Banco Mundial, “que captura la

percepción del uso que se hace del poder público para beneficios particulares, sin importar si son pequeños o grandes actos de corrupción, así como la captura del Estado por parte de élites e interés privados”(OECD, 2017: 54).

En esta sección, presento los resultados del estudio estadístico basado en las cifras que disponemos sobre la evolución, en nuestro país, de indicadores sociales, económicos y de gobernanza, respecto a la corrupción. Esto nos permite someter a prueba la hipótesis de que es más importante el papel de la cultura en la corrupción que el de la economía.<sup>2</sup>

Pasar de las apreciaciones y opiniones a los juicios fundamentados, amparados en evidencia empírica, permite dar un importante paso para trazar una estrategia pertinente respecto de una política pública de integridad.

Dos hechos económicos pueden estar asociados, sin un efecto causal, a la corrupción: la pobreza y el crecimiento económico. Durante varios años se difundió la idea de que los bajos salarios de la burocracia eran una causa de corrupción (Paolo, 1995). Evidencia vieja y reciente, da cuenta de lo equivocado de este enfoque (Bastidas, 2005).

Por el contrario, existe evidencia que se viene acumulando en el sentido de que el crecimiento económico está acompañado de un aumento en la corrupción. Investigadores como Mulas Granados(2011) han reaccionado con cautela ante esta evidencia, porque pone en entredicho un enfoque estructuralista de la corrupción.

Como expuso Merino, hay que cambiar el enfoque de la corrupción para obtener mejores resultados.

Así, en lugar de centrarnos en la percepción del problema debemos arrojar luz sobre las causas y sobre las soluciones necesarias. Ello entraña nuevas métricas y una nueva metodología con la que nos enfrentemos a las dimensiones que ya nos han ayudado a identificar los especialistas.

Está suficientemente explorado que para obtener resultados en una determinada vertiente hay que medir el logro de las organizaciones e individuos; las capacidades institucionales y los resultados en la alteración del marco de incentivos que enfrentan quienes están ante la tentación o la mera posibilidad de incurrir en actos de corrupción.

Para hacerlo posible, comenzaré por exponer un contraste empíricamente probado entre las métricas usadas actualmente a fin de trascenderlas en un enfoque metodológicamente más robusto.

## Hipótesis y preguntas de investigación

La hipótesis de este trabajo es que política de integridad se sustenta, entre otros factores, en aquellos aspectos socioculturales que pueden ser monitoreados mediante una métrica que permita evaluar los avances en esta política.

---

<sup>2</sup> En la elaboración de este modelo estadístico, fue indispensable la colaboración del Dr. Jesús A. Serrano.

Las preguntas de investigación son

1. ¿Qué factores tienen una incidencia causal en la corrupción?
2. ¿Qué sustentos debe tener la política de integridad?
3. ¿Qué contenidos y objetivos debe perseguir la política de integridad?
4. ¿Para el éxito de la política de integridad qué líneas de trabajo tienen que establecerse entre organismos y funciones del Sistema Nacional Anticorrupción?

## Metodología

Existen técnicas estadísticas que permiten probar la influencia mutua de dos o más variables; entre ellas está la regresión lineal simple, que analiza la influencia de una variable explicativa o variable independiente ( $x$ ), sobre otra, considerada dependiente de la primera ( $y$ ) (Salvatore y Reagle, 2002: 128). Esta técnica se usa comúnmente para probar la hipótesis de influencia entre esas dos variables, lo que es aceptado como un estándar de científicidad.

En este caso emplearemos más de una variable independiente ( $x_1, x_2, \dots$ ), por lo que la técnica indicada es la regresión lineal múltiple (Salvatore y Reagle, 2002: 154 y ss.).

Gráficamente, la regresión se representa como una línea recta que corre de manera diagonal en un plano de dos dimensiones, donde cada eje corresponde a una variable; la regresión lineal múltiple representa más de un plano, teniendo en sus ejes las variables independientes.

Para probar mi propuesta consideré la disponibilidad de cifras que permitan evaluar un modelo que contenga datos correspondientes a cada uno de los factores. Para los socioculturales recabé indicadores de la Encuesta Mundial de Valores (*World Value Survey* = WVS); para los institucionales tomé las cifras de los Indicadores Mundiales de Gobernanza (*Worldwide Governance Indicators* = WGI) y, para los factores económicos datos del Banco Mundial, del Índice de Desarrollo Humano del PNUD y de la CEPAL. La mayoría de los indicadores están disponibles cada año en el periodo 1999-2015, pero algunas cifras que no se publican anualmente fueron imputadas conforme a los criterios de la OCDE (Nardo, 2008: 22-27).

Mediante un proceso en varias etapas para depurar y perfeccionar el modelo de regresión lineal múltiple, fue posible concluir que el Índice de Control de la Corrupción del WGI (ICC) (Banco Mundial, s.f.), permite correlacionar de manera significativa con cinco indicadores más, que contienen los tres factores propuestos, bajo la fórmula general de una regresión lineal múltiple:

$$ICC_i = \beta_0 + \beta_1 A_i + \beta_2 B_i + \beta_3 C_i + \beta_4 D_i + \beta_5 E_i + e_i$$

El modelo derivado por regresión lineal múltiple con las cinco variables que resultaron explicar la mayor parte de la relación de dependencia, es decir, 87.3% del efecto sobre el Índice de Control de la Corrupción (ICC), quedó de la siguiente forma:

$$ICC_i = 31.9 - 0.03PP_i - 6.34IP_i + 0.26CP_i + 1.37VRC_i - 0.43IAV_i + e_i$$

Donde:

Abreviatura	Indicador	Fuente	Naturaleza del Factor
ICC	Índice de control de la corrupción	WGI	Institucional-Estructural
PP	Población bajo la línea de pobreza	WB	Económico
IP	Interés en la política	WVS	Sociocultural
CP	Confianza en las personas	WVS	Sociocultural
VRC	Índice de voz y rendición de cuentas	WGI	Institucional-Estructural
IAV	Índice de ausencia de violencia y terrorismo	WGI	Institucional-Estructural
$\beta_i$	Constantes		
$\epsilon$	Error por incertidumbre del modelo que refleja 100-87.3% no explicado.		

Mediante este modelo estamos en capacidad de sacar estas importantes e innovadoras conclusiones:

1. En orden de incidencia, cuentan más los factores socioculturales y los institucionales que los factores económicos para explicar la corrupción en México.
2. Se puede identificar, como el factor más importante, el involucramiento de la sociedad mediante su participación y exigencia de rendición de cuentas, el interés en la política y la confianza interpersonal, que son tres de los cinco factores que incorporó el modelo.
3. La violencia, que está asociada tanto con la delincuencia y la impunidad, posee el segundo puesto en importancia.
4. La pobreza tiene un efecto real en la corrupción, pero éste no es el más influyente, con lo que la hipótesis que otorga mayor peso a las cuestiones económicas como propulsor de la corrupción tendría que revisarse.
5. Metodológicamente, este modelo obliga a replantear la forma en que se debe analizar la incidencia de los factores económicos sobre el fenómeno de corrupción.

En conjunto, las cinco variables explicativas nos permiten entender mejor la relación de dependencia existente entre la corrupción y algunas variables que no necesariamente están siendo vistas en las discusiones sustentadas en los últimos años acerca del tema, pero que destacan, sobre todo, la importancia del involucramiento sociocultural en la configuración de una política de integridad.



## Un modelo de política de integridad

La política de integridad apunta entonces al sistema y no al problema como si este se presentara en el vacío. Integridad y prosperidad constituyen un binomio revolucionario.

El concepto de gobernanza nos ilustra para entender que la prosperidad económica ya no está garantizada, si es que alguna vez lo estuvo, por la expansión productiva si no va en consonancia con medidas paralelas en el espacio político, social y cultural.

El mundo es nuestro espacio de realización y, por lo tanto, se nos exige entregar buenas cuentas respecto a la construcción de oportunidades para las nuevas generaciones, asegurar condiciones de gobernabilidad que propicien una economía en un crecimiento sano y sustentable, un equilibrado aprovechamiento de los recursos naturales, la creación de mecanismos de inclusión social y participación política.

Las recomendaciones de la OCDE para el establecimiento de una política de integridad (*public integrity*) contempla un trípode que se descompone en trece indicadores.

### Trípode para la construcción de una política de integridad



Fuente: Elaboración propia, con datos de OECD, *Recommendation on Public Integrity*, 2017.

He denominado las tres grandes dimensiones de esta política de integridad como:

- a) Estructura y Sistema
- b) Cultura de integridad
- c) Rendición de cuentas

## a) Estructura y Sistema

En *Visión Integral del Sistema Nacional Anticorrupción* (Romero, 2015) he señalado la importancia de la reforma institucional para resolver algunos de los desajustes que existían entre las mejores prácticas recomendadas y probadas internacionalmente y la estructura del Estado Mexicano.

Una vez que se han aprobado y están en proceso de implementación las reformas en esta materia, tanto constitucionales como en la legislación secundaria. He podido constatar que esas brechas se han subsanado (Romero, 2017) y que, por lo tanto, la agenda pendiente en materia de anticorrupción se mueve de la creación de instituciones a la implementación de una cultura de integridad.

A la luz de lo anterior, la dimensión que llamo estructural se ha satisfecho, pues sus indicadores se caracterizan de la siguiente forma:

- a) Compromiso: Se ha demostrado una adhesión entre los actores políticos que se ha vertido en una legislación que distribuye facultades a los distintos órganos públicos y los niveles de gobierno para desempeñar funciones de prevención, investigación y sanción de la corrupción conforme a sus propias responsabilidades.
- b) Responsabilidades: La adopción de un compromiso de responsabilidad no se limita con la distribución de funciones que hace la normatividad sino, visto de manera sistémica, la política de integridad abarca responsabilidades para todos los poderes públicos: puede ser más importante en esta materia la contribución del Legislativo y del Poder Judicial que la correspondiente al Ejecutivo (Romero, 2015: 302). Evidentemente cada nivel de gobierno tiene que estar comprometido en contemplar acciones apropiadas para crear condiciones de confianza pública, especialmente en el nivel más cercano a la interacción con el público. Mi propuesta es transversalizar en vez de departamentalizar. Aun la coordinación que ofrece el Sistema no es suficiente si lo que se genera es un abandono de las sucesivas etapas de un proceso de rendición de cuentas. La vía es acrecentar el ejercicio de responsabilidad de todos los involucrados para forzar así la rendición de cuentas. Quienes no dan resultados se escudan en que no recibieron el insumo adecuado del eslabón que les antecede en la cadena. El concepto de transversalidad supone la distribución de responsabilidades en todos los eslabones de la cadena, así como la adopción de una misma agenda para todas y cada una de las entidades y funciones.
- c) Estrategia: Corresponde a lo que llamo Acción focalizada en procesos de alto valor agregado (Romero, 2015: 304). Los esfuerzos y recursos se tienen que concentrar en los procesos, trámites y áreas donde sabemos que existe una alta incidencia de prácticas corruptas, que son vulnerables y donde se tienen que garantizar las sanciones ejemplares para las personas responsables. Además del gobierno, el sector privado y los ciudadanos en lo particular tienen una participación indispensable para que un proyecto de integridad se consolide y profundice en la forma habitual de manejarse en el espacio público.
- d) Estándares: Los códigos de ética y conducta establecen no sólo los mínimos aceptables para el comportamiento de los servidores públicos, sino que también tienen que dejar claramente establecidos procedimientos para manejar las problemáticas que se puedan presentar y las sanciones que pudieran

imponerse a quienes no se conduzcan de acuerdo con esos parámetros. Los códigos también tienen que asumirse como oportunidades para propiciar la excelencia pues son una formalización de la deontología que nutre el ser del servicio público (Romero, 2007: pp. 299-325).

## b) Cultura de Integridad

- a) La cultura de integridad descansa en un involucramiento de toda la sociedad. Si la corrupción es un problema de todos, también la solución tiene que ser un asunto de todos. Los organismos multilaterales dan por lo tanto, gran importancia al involucramiento del sector empresarial y financiero, pues ellos también tienen una importante responsabilidad en propiciar el éxito de las estrategias de combate a la corrupción. Los mecanismos para hacer negocios, para la circulación de capitales y mercancías, la tributación, la prevención del lavado de dinero y la preservación del medio ambiente, son todos ámbitos de riesgo para el sector privado.
- b) Liderazgo. La OCDE (2016) señala la necesidad de invertir en un liderazgo íntegro que ponga de manifiesto a los ojos de la sociedad el compromiso con la Integridad y genere confianza pública. Los altos puestos directivos tienen que ser sometidos, junto con otros exámenes pertinentes, a la consideración de su trayectoria en términos de ética. Los protocolos o códigos de ética, capacitación en estos temas y evaluación periódica pueden ser contribuciones necesarias para que en el sector privado se vaya aportando también a la creación de la cultura de integridad.
- c) Promoción basada en el mérito. Tanto en el sector privado como en el público, la meritocracia y el profesionalismo deben estar entre los parámetros para una buena gobernanza. La trayectoria de profesional en el sector público y privado debe ser congruente con el compromiso ético, la transparencia y la rendición de cuentas. La contratación y promoción basadas en criterios abiertos e imparciales también constituye una exigencia en este terreno, lo que ya se había contemplado en México cuando se creó el Servicio Profesional de Carrera. En ese sentido, la Secretaria de la Función Pública, Arely Gómez González, se ha pronunciado por la necesidad de actualizar la legislación en la materia en el marco del nuevo Sistema Anticorrupción y de Responsabilidades (Gómez, 2017).
- d) Creación de capacidades. Este factor consiste en la promoción de la cultura de integridad al interior de las organizaciones. Ello depende no sólo de acciones de comunicación y concientización, sino también de capacitación y sobre todo, de asesoría (formal e informal) para el manejo de asuntos delicados. La creación de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés (CEPCI) ofrece una oportunidad para avanzar en esta dirección.
- e) Apertura. Los valores de la transparencia corresponden a la agenda que internacionalmente se ha llamado de gobierno abierto. Al respecto, la Alianza por el Gobierno Abierto en México “busca que de manera sostenida, los gobiernos sean más transparentes, rindan cuentas y mejoren la capacidad de respuesta hacia sus ciudadanos – con el objetivo de mejorar la eficiencia del gobierno, así como la calidad de los servicios que reciben los ciudadanos. Esto requiere un cambio de normas y cultura para garantizar un diálogo y colaboración genuinos entre el gobierno y la sociedad civil (AGA, 2015). La

Dra. Adriana Plasencia (2014: 382-383) define este rubro como “una política pública coherente, articulada, orientada a la rendición de cuentas y al combate a la corrupción, sustentada en la transparencia, pero también en la generación o producción de información accesible, para conocer rubros fundamentales en la operación de las administraciones públicas, como el presupuesto y las adquisiciones para fortalecer los procesos de control gubernamental y evaluación con una orientación a políticas públicas, y no solamente a indicadores o metas para consolidar un proceso general de fiscalización del Estado mexicano, a través de la actuación y operación de su gobierno”.

### c) Rendición de Cuentas

- a) Manejo de riesgos a escala nacional e internacional. Desde 2009 la OCDE amplió su trabajo mediante un conjunto de recomendaciones en torno de temas anticorrupción, vigilancia del crédito, multinacionales y manejo de riesgos. En el ámbito internacional, el Grupo de Acción Financiera contra el Blanqueo de Capitales (GAFI) es el órgano rector en la materia, ya que éste es un organismo intergubernamental cuyos objetivos consisten en establecer normas y promover la aplicación efectiva de las medidas legales, reglamentarias y operativas para combatir el lavado de dinero, financiamiento del terrorismo, así como de la proliferación de armas de destrucción masiva y otras amenazas relacionadas con la integridad del sistema financiero internacional. Un referente importante es el estudio a cargo de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores acorde con los parámetros del GAFI, que es un organismo intergubernamental que fue creado en 1989 con el objetivo de establecer normas y promover la aplicación efectiva de las medidas legales, reglamentarias y operativas para combatir el lavado de dinero, financiamiento al terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva y otras amenazas relacionadas con la integridad del sistema financiero internacional.
- b) Mecanismos de sanción. En cuanto al combate a la corrupción, como cuarta dimensión mencionada por *Integrity Action*, podemos ubicar no sólo la persecución de hechos como el soborno, el tráfico de influencias, el peculado de la propiedad pública, el uso y tráfico de información confidencial, el abuso de poder y, sobre todo, la captura del Estado. El nuevo sistema de responsabilidades administrativas y penales de los servidores públicos es un notable avance para contrarrestar la impunidad, clarificar los derechos y garantías de los servidores públicos, así como mejorar aspectos de procedimiento al separar las funciones de investigación y sustanciación.
- c) Control externo. En la lógica del sistema de división de poderes, una política de integridad requiere de un mecanismo de rendición de cuentas en el que ningún ente quede exento de estar sometido a una supervisión que lo preserve del abuso de su poder. En ese sentido la legislación del Sistema Nacional Anticorrupción asegura que existan controles mutuos entre los organismos del Estado, entre otros los del Poder Judicial y los organismos con autonomía constitucional. Como he señalado (Romero, 2016) la Cámara de Diputados como órgano de representación popular está en el eje de la rendición de cuentas horizontal y vertical, por lo que tiene una competencia natural para la fiscalización y el control de los órganos del Estado, de ahí que se justifique la dependencia estructural que tiene la

Auditoría Superior de la Federación. La transparencia es el punto de conexión entre la rendición de cuentas que propicia una conciencia de participación social y lo dispuesto en la agenda por un gobierno abierto. Ambos extremos se requieren para suscitar una participación fundamentada, responsable y constructiva que reclame cuentas a las autoridades. Como ha señalado el Dr. Ricardo Sodi, la mejor herramienta para prevenir la captura del Estado es la participación social, asumir el problema de la integridad como propio y uniendo esfuerzos del sector público, privado y social. Es por esto que tenemos que dar a la sociedad la posibilidad de denunciar actos de corrupción y que de sus denuncias resulten acciones vinculantes por parte de los órganos facultados para proceder conforme a derecho. Para ello, existen varias maneras en que podemos hacer que incida para bien la Contraloría Social reconocida en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

## La conformación de una política nacional de integridad

Tenemos hasta este punto, una fundamentación y los contenidos para la política de integridad. Queda por exponer lo que se está haciendo en México para dar contenido a esta política.

En su evaluación sobre el Sistema Nacional Anticorrupción, la OCDE recomendó a México vincular mejor los enfoques de cumplimiento y de valores (OECD, 2017: 54). Esta vinculación es una condición necesaria para asociar lo que se ha hecho hasta ahora en la creación del Sistema Nacional Anticorrupción y la proyección de una política de integridad.

Cuatro iniciativas recientes apuntan en ese sentido:

- a) Se dispuso la actualización de los Códigos de Ética, Código de Conducta y Reglas de Integridad en los organismos del sector público a partir del Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 2015, que tiene por objeto emitir el Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal, las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública y los Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés. Sobre este rubro, la OCDE reconoció el avance (artículo 108 Constitucional, 16 y 49 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas) y recomendó que se transversalizara el código de ética y se difundiera en un lenguaje simple que precisara claramente las conductas no permitidas y los valores que se tienen que preservar.
- b) La creación de la Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflicto de Interés (UEEPCI) de la Secretaría de la Función Pública.
- c) Disposiciones más rigurosas para la presentación de declaraciones patrimoniales y de intereses como resultado del marco jurídico de la nueva Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y los artículos 32 y 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Al respecto hay que puntualizar que, de conformidad con esta normativa, el pasado 14 de julio de 2017 se publicó el acuerdo del

Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción que indicaba los procedimientos a seguir para presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses. A la Secretaría Técnica del Comité Coordinador del Sistema le corresponde vincular esta información con la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) y la Plataforma Digital del SNA.

- d) La implementación en cada entidad de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés (CEPCI). En este sentido, el 3 de mayo de 2015 la Secretaría de la Función Pública entregó los primeros resultados de la evaluación a 239 CEPCI, tras el primer año de trabajo de estos órganos colegiados constituidos mayoritariamente por servidoras y servidores públicos electos democráticamente por sus propios compañeros y compañeras, en total 4623 personas.

Ello constituye un avance muy notable respecto del esquema que se creó en 2002, cuando se estableció un código de ética que no tuvo seguimiento.

Entre los rubros que se contemplaron en esta evaluación estaban:

- Integración del Comité de Ética
- Informe Anual de Actividades 2015
- Bases de Integración Organización y Funcionamiento
- Programa Anual de Trabajo 2016
- Indicadores de cumplimiento del Código de Conducta
- Código de Conducta
- Procedimiento para presentar denuncias
- Protocolo para la atención de denuncias

De los resultados de esta evaluación sobresalen que en 224 casos existían antecedentes de comités de ética, sólo en 15 casos esto resultaba una novedad.

La SFP calificó como “excelente” a 218 CEPCI (90 puntos o más) y sólo 12 en un nivel deficiente (69 puntos o menos, sobre 100)<sup>3</sup>.

Mediante una encuesta sobre la percepción del cumplimiento del Código de Ética aplicada en 142 dependencias a 23,492 servidores públicos, resultó que la mejor percepción de cumplimiento es el principio de Legalidad (82.03) y la peor, Imparcialidad (78.44). Entre la mejor y la peor calificación realmente no media una diferencia tan notable, lo que sí vale la pena detenerse a reflexionar es que es reconocido que la legalidad está lejos de cumplirse a cabalidad: un 18% de excepcionalidad es preocupante.

---

<sup>3</sup> Véase SFP, *Evaluación Integral de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés (CEPCIs)*, desarrollada por la Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés (UEEPCI), 2016. Documento en internet

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/219034/Informe\\_Gral\\_de\\_la\\_Evaluaci\\_n\\_Integral\\_de\\_CEPCCI\\_s\\_2016\\_FINAL.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/219034/Informe_Gral_de_la_Evaluaci_n_Integral_de_CEPCCI_s_2016_FINAL.pdf)

En cuanto a los valores que se reconocieron en este proceso están:

- Buen trato
- Compañerismo
- Compromiso con la sociedad
- Confiabilidad
- Confianza
- Desarrollo personal
- Devoción a la Nación
- Disciplina
- Educar, difundir y capitalizar conocimiento
- Ejercicio ético de la función pública
- Empatía
- Espíritu de Servicio
- Excelencia
- Inclusión
- Innovación
- Interculturalidad
- Justicia
- Multilingüismo
- Proactividad
- Tolerancia
- Trabajo en equipo
- Vocación

Materialmente es sumamente importante arrojar luz sobre los puntos que se están considerando para la extensión de una cultura de integridad en el sector público (SFP, 2017):

- Prevención de conflictos de interés
- Denuncias de conductas contrarias a los valores, principios y reglas de integridad al interior o entre la sociedad.
- La dependencia como un empleador justo: Establece una serie de derechos que la dependencia o entidad debe fomentar y cuidar con el propósito de garantizar un clima laboral que fomente la ética y la integridad públicas.
- La dependencia como un buen vecino: se buscará prever una serie de conductas que ampararían el derecho de terceros a una vida digna.

- Conductas que evidencian una vida en valores: Resaltar las principales conductas que garantizarían una vida en valores por parte de las y los servidores públicos de la dependencia o entidad.
- Ambiente laboral.
- Planificación.
- Control de procesos.
- Actividades personales o políticas: En el marco del derecho constitucional a ejercer derechos políticos, se consideran conductas que signifiquen vulnerar derechos de terceros.

Estas últimas referencias se justifican porque la evaluación presentada por OCDE a México recomienda reducir la extensión del código de ética, eliminar de éste lo que corresponde a las reglas de integridad y, en su lugar, ordenar que las dependencias elaboren amplios y apropiados lineamientos o manuales para orientar el desempeño de los servidores públicos, establecer un mecanismo de sanción a las faltas al código de ética y de conducta, asimismo, señala que la Guía para identificar y prevenir conductas que puedan constituir conflictos de interés de los servidores públicos no es suficientemente clara al conceptualizar el conflicto de interés (OECD, 2017: 57). Un paso como este, significa interiorizar y trasladar a los hábitos cotidianos la ética en el servicio público.

Como se puede constatar la política de integridad es una realidad en el contexto de acciones que se van adelantando en la materialización del Sistema Nacional Anticorrupción y permiten mirar un horizonte en el que tenemos rumbo para continuar en este proceso.

## Conclusión

Con este artículo se me ha permitido exponer la importancia de ir más allá respecto de la creación del Sistema Nacional Anti Corrupción (SNAC) mediante una política de integridad.

Bajo este concepto entiendo el cambio de paradigma del problema a la solución. Pasar de la conmiseración por la corrupción a la adopción de una empresa de conversión cultural. Asumir como urgente el cambio de una cultura de tolerancia a la corrupción hacia una cultura de ética pública.

Este enfoque no se presentó como un planteamiento más en una prolífica retórica, sino que se sustentó mediante evidencia empírica que permite identificar las tres dimensiones causales de la corrupción: sociocultural, institucional y económico. Se fundamentó la importancia que tiene la dimensión sociocultural en la reproducción de la corrupción y, por lo tanto, la necesidad de una agenda que contribuya a la construcción de una política de integridad.

De acuerdo con la OCDE, esta política se desagrega en las dimensiones institucional, cultural y de rendición de cuentas, aunque a mi criterio, la institucional y de rendición de cuentas de hecho serían una misma dimensión y queda pendiente ampliar el proyecto hacia una agenda económica. Pues, aunque éste no sea ni el úni-



co, ni el mayor determinante, es claro que si el problema de la corrupción tiene un fuerte componente económico, una acción eficaz para la cultura de integridad, tiene que contemplar esta dimensión.

Por último, en este artículo he podido documentar los avances y recomendaciones que se han hecho para fortalecer la política de integridad en México. Queda claro que se han emprendido acciones pertinentes y congruentes con el modelo de política de integridad que ha recomendado la OCDE a sus países miembros, si bien, quedan áreas por explorar y actualizar, lo cual, sin duda, veremos en el futuro cercano. ✎

## Referencias/References

- AGA (2015). Alianza por el Gobierno Abierto, disponible en: <http://gobabiertomx.org/>
- Alonso, José Antonio y Garcimartín Carlos (2011). “La corrupción: definición y criterios de medición”, Alonso, José Antonio y Mulas-Granados, Carlos (dirs.), *Corrupción, cohesión social y desarrollo. El caso de Iberoamérica*, Madrid, FCE.
- Bastidas, Oscar (2005). *La ética y la corrupción en la política y la administración pública*, Tesis, Universidad Complutense de Madrid.
- Gatti Roberta, et. al., (2003). *Individual attitudes toward corruption: do social effects matter?*, Policy, Research working paper series; no. WPS 3122, Washington, DC: World Bank, disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/432741468765319923/Individual-attitudes-toward-corruption-do-social-effects-matter>
- IMCO (2015). *Trazamos y no avanzamos*, IMCO, México.
- INEGI (2015). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto.
- Integrity Action (s. f.). *What is integrity*, disponible en: <https://integrityaction.org/index.php/what-integrity>.
- Latinobarómetro (2016). *Informe Latinobarómetro*.
- Mauro, Paolo (1995). “Corruption and Growth”. *The Quarterly Journal of Economics*, The MIT Press, Vol. 110, No. 3, pp. 681-712.
- Merino, Mauricio (20 de noviembre de 2017), “Nadie define la Corrupción” en *El Universal*, México. <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/mauricio-merino/nacion/nadie-define-la-corrupcion>
- Mijangos, María de la Luz (28 de agosto de 2012). *Hacia un sistema nacional de fiscalización*, Conferencia impartida en la UEC-Cámara de Diputados.
- Nardo, Michaela et. al. (2008). *Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide*, París, OECD.

- OECD (2016). *The liability of legal persons for foreign bribery: a stocktaking report*, OECD, París.
- OECD (2017). *Integrity Review of Mexico: taking stronger stance against corruption*, OECD Public Governance Reviews, OECD, París.
- OECD (s. f.). *OECD recommendation of the council on public integrity*, OECD, París.
- Plasencia, Adriana (2014). “El incierto futuro de la transparencia”, en: VV.AA. *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, México, D3-Cámara de Diputados-CVASF-UEC.
- Romero, Alejandro (2007). *Innovación Judicial: Profesionalización, Rendición de Cuentas y Ética*, Porrúa-Universidad Panamericana, México.
- Salvatore, Dominick y Reagle, Derrick (2002). *Statistics and Econometrics*, Nueva York, McGraw Hill.
- Seldadyo, Harry y de Haan, Jakob (2006). “The Determinants of Corruption: Literature Survey and New Evidence”, University Groningen. Disponible en: [http://projects.iq.harvard.edu/gov2126/files/seldadyo\\_determinants\\_corruption.pdf](http://projects.iq.harvard.edu/gov2126/files/seldadyo_determinants_corruption.pdf)
- Serrano, Jesús (2016). “Control interno, ética y combate a la corrupción”, en A. Romero y L. Bolaños (comps.), *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, Tomo 3, UEC-Cámara de Diputados.
- SFP (2016). Evaluación integral de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés (CEPCIs), Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés (UEEPCI). Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/219034/Informe\\_Gral\\_de\\_la\\_Evaluacion\\_Integral\\_de\\_CEPCIs\\_2016\\_FINAL.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/219034/Informe_Gral_de_la_Evaluacion_Integral_de_CEPCIs_2016_FINAL.pdf)
- SFP (2017). *Necesario revalorar el Servicio Profesional de Carrera*, SFP, México.
- Sodi, Ricardo (7 de agosto de 2017), *Conferencia Construcción de un programa para la seguridad nacional 2018-2024*, Impartida en la Cámara de Diputados, México.
- Tanzi, Vito (1996). “Corruption: arm’s length relationships and markets”, en Fiorentini y Peltzman (eds.), *The economics of organised crime*, Cambridge, Cambridge University Press.
- World Bank (s. f.). *Control of Corruption*, disponible en: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/cc.pdf>
- World Bank (2010). *Enterprise Surveys*.
- World Economic Forum (2013). *The Global Competitiveness Report 2013-2014*, Ginebra: World Economic Forum.

### Sobre el autor/About the author

Doctor en Derecho por la Universidad Panamericana, con la distinción Summa Cum Laude; Posdoctorado en Control Parlamentario y Políticas Públicas, aprobado con Mención Sobresaliente, en conjunto por la Academia Internacional de Ciencias Político Administrativas y Estudios de Futuro, y la Universidad de Alcalá (Madrid/España). Actualmente es el Titular de la Unidad de Evaluación y Control (UEC) de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados.

### URL estable Artículo/Stable URL

<http://www.riceg.org>

*RICEG es una publicación semestral de IAPAS – Academia Internacional de Ciencias Político Administrativas y Estudios de Futuro, A.C. y la H. Cámara De Diputados de México. RICEG es un Journal Electrónico de acceso abierto, publicado bajo licencia Creative Commons 4.0 .*

*RICEG is a biannual publication of IAPAS - International Academy of Politico-Administrative Sciences and Future Studies and The Mexican Parliament (Cámara de Diputados). RICEG is an electronic free open-access Journal licensed under 4.0 Creative Commons.*

