



PROGRAMA PARA LA CONSOLIDACIÓN
DE LA ÉTICA PÚBLICA

CUESTIONARIO PARA DIAGNÓSTICO INTEGRAL ANTICORRUPCIÓN

Guía del participante

Julio 2019



ICMA-ML
México/Latinoamérica



Índice

A. Introducción	1
B. El diagnóstico	2
C. Preguntas del diagnóstico	5
I. Sistema nacional/estatal de transparencia	5
II. Sistema nacional/estatal anticorrupción	6
III. Estructura interna-administrativa	6

Este documento ha sido producido por International City Management Association de México, A.C., con apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) a través del Programa de Consolidación de la Ética Pública (CEP) AID-523-A-17-00002. Las opiniones expresadas en este documento son aquellas de sus autores y no necesariamente reflejan las de USAID.



A. Introducción

El gobierno mexicano aprobó en julio del año 2016 la normatividad general del Sistema Nacional Anticorrupción. Con base en ella, las entidades federativas iniciaron el proceso, diseño y operación de sus respectivos Sistemas Estatales Anticorrupción (SEA) en conjunto con los gobiernos municipales y demás entidades públicas locales.

Para apoyar este enorme esfuerzo gubernamental y social, la Asociación Internacional de Administración de Ciudades - México/ Latinoamérica (ICMA-ML, www.icmaml.org), está ejecutando el Programa para la Consolidación de la Ética Pública (CEP), el cual cuenta con el auspicio de la Agencia para el Desarrollo Internacional del Pueblo de los Estados Unidos (USAID – por sus siglas en inglés). El Programa se sustenta en el Modelo para la Consolidación de la Ética Pública (MCEP) que ha sido desarrollado y debidamente registrado por ICMA-ML.

Este modelo tiene como fin crear formalmente una estructura e instrumentos que establezcan un medio promotor de conductas deseadas o éticas entre los servidores públicos, al tiempo que inhiben y eliminan, en la medida de lo posible, aquellas conductas inadecuadas que merman la confianza ciudadana en las instituciones públicas. Igualmente, se identifica que es pertinente atender los entornos que facilitan las conductas no deseadas para acotar y eliminar riesgos.

Como parte de las múltiples herramientas y mecanismos diseñados dentro del Programa CEP, se diseñó el presente DIAGNÓSTICO INTEGRAL ANTICORRUPCIÓN, el cual es aplicado a la entidad pública participante. El objetivo es identificar el nivel de fortaleza institucional y operativa que posee para aplicar políticas anticorrupción y fomentar el comportamiento ético de sus colaboradores.

Finalmente, cabe señalar que ICMA-ML se apoya en la experiencia de ICMA (International City/County Management Association) de casi un siglo en la promoción de la conducta ética en el sector público a nivel internacional para la instrumentación del Programa CEP.

Marzo 2019

B. El diagnóstico

El Programa CEP tiene como objetivo ser un complemento a los procesos de instrumentación de los Sistemas Estatales Anticorrupción (SEA) mediante de un sistema integral para la promoción de una conducta ética en las entidades públicas, que contiene además iniciativas con y para el involucramiento de la sociedad.

Para estructurar tal sistema integral se han diseñado diversas herramientas y mecanismos. Una de las primeras el DIAGNÓSTICO INTEGRAL ANTICORRUPCIÓN. El diagnóstico es aplicado a la entidad pública participante con la finalidad de identificar el nivel de fortaleza institucional y operativa que posee para aplicar políticas anticorrupción y fomentar el comportamiento ético de sus colaboradores.

Estructura y descripción del diagnóstico

La herramienta de Diagnóstico Integral Anticorrupción se compone de tres apartados con sus respectivas líneas temáticas, que a su vez se desglosan en preguntas y que se enlistan en el siguiente capítulo. La estructura es la siguiente:

Estructura diagnóstico integral anticorrupción

Apartado	Líneas Temáticas
I. Sistema Nacional/Estatal de Transparencia	Cumplimiento de la normatividad.
II. Sistema Nacional/Estatal Anticorrupción	Cumplimiento de la normatividad.
III. Estructura interna-administrativa.	Lineamientos sobre la conducta esperada.
	Área responsable de los asuntos relacionados con la ética
	Comité de Ética
	Mecanismo para identificar y reducir riesgos
	Mecanismos para la atención y seguimiento de denuncias o delaciones
	Mecanismos para aplicar sanciones
	Estructura procedimental e informática para aprovechar las experiencias
Interacción con la sociedad	

Como se puede apreciar en la tabla anterior, los dos primeros apartados diagnostican elementos básicos sobre el cumplimiento de la normatividad del Sistema Nacional/Estatal de Transparencia y el Sistema Nacional/Estatal Anticorrupción. Su inclusión se debe a que el marco normativo representa la base jurídica que cualquier modelo anticorrupción propio debe poseer.

Se espera que su cumplimiento tendrá un impacto directo en la estructura interna-administrativa del gobierno o entidad pública que busca asentar políticas y procesos anticorrupción.



La presencia de ambos apartados es limitada pues no es objetivo de esta herramienta medir su avance, pues para ello existen otras herramientas diseñadas por diversas entidades públicas y sociales.

En cambio, es el apartado III de Estructura Interna-Administrativa donde se realiza un desglose sobre la existencia de lineamientos, áreas administrativas, mecanismos e iniciativas para cumplir en el más amplio sentido con lo que la normatividad pretende.

Los beneficios del diagnóstico

La aplicación del diagnóstico ofrece los siguientes beneficios:

- Permite conocer el nivel de fortalecimiento de la estructura anticorrupción que posee el gobierno o entidad pública diagnosticada.
- Ayuda a elaborar planes de trabajo que buscan fortalecer los esfuerzos anticorrupción.
- Atiende el tema de la ética pública de manera amplia y que no es descrita a detalle por el marco normativo existente.
- Permite diseñar políticas y mecanismos que ayudarán a fortalecer la ética pública del personal de la entidad diagnosticada.
- Ayuda a cumplir con el “espíritu” de las normas en materia anticorrupción, por lo que se va más allá de lo requerido por el marco legal.

Para quién va dirigido el diagnóstico y quién puede aplicarlo

El diagnóstico fue diseñado para aplicarse a los gobiernos estatales y municipales y en sus respectivas entidades públicas, quienes también pueden aplicárselo a sí mismos.

La metodología de aplicación del diagnóstico

El proceso de diagnóstico se fundamenta en la realización de entrevistas de los evaluadores con los responsables del sistema anticorrupción a diagnosticar. Los evaluadores guían su desempeño a través de las preguntas contenidas en cada línea temática.

A estas entrevistas deberán acudir el director o jefe del área correspondiente responsable del sistema y sus colaboradores.

Dependiendo de las características del gobierno o la entidad pública (tamaño principalmente), es posible que también deban participar en algún momento de las entrevistas al menos dos usuarios de sistema, ejemplo; supervisor de área, asistente de director y forzosamente un representante o contacto de cada área ante el sistema anticorrupción. Esto con la finalidad de obtener las impresiones correspondientes que pudieran enriquecer el proceso de diagnóstico.

Durante las entrevistas se solicitará la evidencia relacionada con el sistema anticorrupción y requerida por el diagnóstico, misma que puede estar ubicada en manuales, guías, reglamentos,



leyes, *software*, archivos impresos y electrónicos, documentos diversos, carpetas y demás material pertinente.

Toda esta información puede presentarse en formato físico o electrónico y permitirá identificar la comprobación del cumplimiento o no cumplimiento de los cuestionamientos contenidos en el diagnóstico.

Adicionalmente, es posible que los evaluadores realicen visitas a las áreas participantes en el sistema con la finalidad de comprobar la existencia *in situ* de materiales, documentos y archivos electrónicos que den constancia de su participación e involucramiento en el mismo.

El ejercicio tiene una duración de seis a ocho horas. Este también sirve para recopilar información, materiales y evidencias físicas que posteriormente serán revisados y contrastados por los evaluadores, quienes después de un período de revisión y análisis, emitirán un reporte que detalla los elementos teóricos, prácticos y materiales encontrados que hacen sustentar el nivel de fortalecimiento logrado, además de expresar recomendaciones para la institucionalización del sistema.

Responsabilidades del coordinador del proceso de diagnóstico

El coordinador del proceso de diagnóstico en la entidad pública participante juega un papel fundamental para el buen desarrollo de las entrevistas. Entre estas están:

1. Leer la presente guía y familiarizarse con los conceptos aquí descritos.
2. Distribuir la guía entre el personal involucrado en la operación y administración del sistema anticorrupción.
3. Asegurarse que los participantes en las entrevistas traigan consigo toda la información referente al sistema, misma que se describe en el siguiente capítulo.
4. Estar presente en las entrevistas y facilitar el buen desarrollo de éstas.
5. Para cualquier duda por favor escriba a informes@icmaml.org o llame al (33) 3126-5690 de Guadalajara, Jalisco, México.

Comentarios generales sobre el ejercicio de diagnóstico

Independientemente del trabajo que realicen los evaluadores durante las entrevistas, es recomendable que el coordinador registre los comentarios extras o adicionales que pudieran enriquecer el proceso de mejora e institucionalización del sistema anticorrupción de la entidad pública.

Es muy importante aclarar a todos los participantes de las entrevistas que el ejercicio no busca evaluar el desempeño personal, sino identificar las fortalezas institucionales y las oportunidades de mejora del sistema anticorrupción. En todo momento, lo pretendido es identificar los documentos y los procesos que sustentan el quehacer del sistema, con el fin de determinar si existen y, de ser el caso, obedecen a políticas explícitas institucionalizadas o a prácticas “por costumbre”.



C. Preguntas del diagnóstico

Como se mencionó anteriormente, las entrevistas se basan en la realización de preguntas para solicitar información, la cual debe estar sustentada en materiales (reglamentos, guías, manuales, actas, carpetas, etc.) y otras evidencias documentales que hagan constar la existencia de lo solicitado.

A continuación, se enlistan las preguntas por apartado que se realizarán durante el ejercicio de diagnóstico y que, por lo tanto, los responsables deberán obtener la información respectiva que les corresponda.

I. Sistema Nacional/Estatal de Transparencia

a. Cumplimiento de la normatividad.

- ¿En qué medida se han cumplido las leyes, reglamentos y normas de transparencia?
- ¿Qué elementos han obstaculizado el cumplimiento de las normas de transparencia?
- ¿Qué elementos han favorecido el cumplimiento de leyes, reglamentos y normas de transparencia?
- ¿Qué porcentaje de solicitudes de información han resultado en inconformidades presentadas al Instituto de Transparencia? ¿Qué porcentaje han resultado en fallos en contra de la entidad?
- ¿Cuáles son los principales aspectos para mejorar el cumplimiento de la normatividad en materia de transparencia?
- ¿En qué medida han funcionado las estructuras y sistemas para promover la transparencia?
- ¿Qué elemento ha obstaculizado el funcionamiento de las estructuras y sistemas para promover la transparencia?
- ¿Qué elementos han favorecido el cumplimiento de las estructuras y sistemas para promover la transparencia?
- Los principales aspectos para mejorar el funcionamiento de las estructuras y sistemas para promover la transparencia son:
- ¿En qué medida se ha cumplido la normatividad supletoria en materia de transparencia (comités, accesos a la información pública, etc.)?
- ¿Qué elementos han obstaculizado el cumplimiento de la normatividad supletoria en materia de transparencia?
- ¿Qué elementos han favorecido el cumplimiento de la normatividad supletoria en materia de transparencia?
- ¿Cuáles son los principales aspectos para mejorar el cumplimiento de la normatividad supletoria en materia de transparencia?
- Para el cumplimiento del Artículo 77 de la Ley General de Transparencia, ¿se tiene solamente un apartado con toda la información?
- ¿Qué tan fácil se puede acceder a información específica por el ciudadano? ¿Número de *clicks* para llegar al directorio u organigrama, por ejemplo?
- ¿Existe más de una opción para llegar a la información requerida por el Artículo 77 de la Ley General de Transparencia?



II. Sistema Nacional/Estatal Anticorrupción

a. Cumplimiento de la normatividad.

- ¿En qué medida se han cumplido las leyes, reglamentos y normas de ética y combate a la corrupción?
- ¿Qué elementos han obstaculizado el cumplimiento de las normas de ética y combate a la corrupción?
- ¿Qué elementos han favorecido el cumplimiento de leyes, reglamentos y combate a la corrupción?
- ¿Cuáles son los principales aspectos para mejorar el cumplimiento de la normatividad anticorrupción?
- ¿En qué medida han funcionado las estructuras y sistemas para promover comportamientos éticos y combatir la corrupción?
- ¿Qué elementos han obstaculizado el funcionamiento de las estructuras y sistemas para promover comportamientos éticos y combatir la corrupción?
- ¿Qué elementos han favorecido el funcionamiento de las estructuras y sistemas para promover comportamientos éticos y combatir la corrupción?
- ¿Cuáles son los principales aspectos para mejorar el funcionamiento de las estructuras y sistemas para promover comportamientos éticos y combatir la corrupción?
- ¿En qué medidas se ha cumplido la normatividad supletoria en materia anticorrupción (comités de ética, identificación de condiciones de conflictos de interés, etc.)?
- ¿Qué elementos han obstaculizado el cumplimiento de la normatividad supletoria en materia anticorrupción?
- ¿Qué elementos han favorecido el cumplimiento de la normatividad supletoria en materia anticorrupción?
- ¿Cuáles son los principales aspectos para mejorar el cumplimiento de la normatividad supletoria en materia anticorrupción?

III. Estructura interna-administrativa.

a. Lineamientos sobre la conducta esperada.

- ¿Existe un código de ética?
- ¿Se ha publicado y difundido?
- ¿Qué acciones se han ejecutado para fortalecer su difusión, conocimiento y comprensión por todos los servidores públicos?
- ¿Existen lineamientos de integridad y códigos de conducta? ¿Se han publicado y difundido? ¿Qué acciones se han tomado para fortalecer su difusión, conocimiento y comprensión por todos los servidores públicos?
- ¿Qué mecanismos existen para difundir y dar a conocer el código de ética, lineamientos de integridad y código de conducta?
- ¿Cómo se evalúa el conocimiento y comprensión de los lineamientos y códigos por todos los servidores públicos?
- ¿Qué acciones se han tomado para mejorar el conocimiento y comprensión de los códigos y lineamientos de conducta?



- ¿Existe alguna estructura o mecanismo para que la adhesión a los códigos sea explícita?
- ¿Existe algún obstáculo para el eficaz funcionamiento de la estructura o mecanismo de adhesión a los códigos?
- ¿Qué acciones se han tomado para fortalecer y mejorar los mecanismos de adhesión a los códigos?
- ¿Se tienen reglas para sancionar el incumplimiento a los códigos y lineamientos éticos y las correspondientes sanciones?
- ¿Existen obstáculos para sancionar el incumplimiento al Código de Ética?
- ¿Qué acciones se han ejecutado para fortalecer los mecanismos de sanción al código de ética y sus lineamientos?
- ¿Existen sanciones severas, como la separación de la organización por faltas “no graves” que comprometan la confianza ciudadana?
- ¿Las sanciones establecidas contribuyen al fortalecimiento de la confianza ciudadana en la institución?
- ¿Qué acciones se han realizado para que el sistema de sanciones contribuya más eficazmente a la confianza ciudadana en la institución?
- ¿Se cuenta con un tabulador sobre el tipo de falta no grave y sus consecuencias para normar criterios generales?

b. Área responsable de los asuntos relacionados con la ética

- ¿Existe un área responsable o con funcionalidad específica de atender los asuntos relacionados con la conducta ética de todos los colaboradores?
- ¿A qué área o dependencia está asignada, cuenta con personal dedicado?
- ¿Cuál es su nivel jerárquico?
- ¿Tiene funciones explícitas de promoción de conductas éticas?
- ¿Cómo puede calificarse el grado de independencia del área con respecto al nivel jerárquico superior?
- ¿Cuenta con medios para neutralizar presiones y represalias al área y los colaboradores?
- ¿Ofrece servicios de consulta para atender dudas sobre comportamientos éticos?
- ¿Qué tipo de oferta da para aumentar la conciencia y entendimiento sobre las conductas éticas?
- ¿Los mandos superiores participan directamente, como expositores, en la capacitación/entrenamiento sobre conductas éticas?
- ¿Ofrece entrenamientos sobre como enmarcar el análisis para la toma de decisiones éticas?
- ¿La formación y entrenamiento que se ofrece es diferenciado por tipo de responsabilidad?
- ¿Se llevan estadísticas para identificar áreas de oportunidad?
- ¿La atención y respuestas aseguran el anonimato?
- ¿Existe realimentación directa a los participantes en los ejercicios para un aprendizaje puntual y efectivo?
- ¿Cuántos servidores públicos han participado en los procesos de entrenamiento y consulta?
- ¿Hay un mecanismo para que el servidor público evalúe el sistema y presente propuestas de mejora?



- ¿Qué otros servicios se ofrecen para promover las conductas éticas?
- ¿Se cuenta con una estructura o funcionalidad para promover la reflexión sobre la conducta ética de los servidores públicos?
- ¿En qué grado se involucran/participan los mandos superiores en las actividades de reflexión sobre la conducta ética?
- ¿Existe un mecanismo dentro de la estructura para documentar lecciones aprendidas de las actividades y los procesos de reflexión?

c. Comité de ética

- ¿Se cuenta con un comité de ética?
- ¿El comité es ampliamente representativo de toda la estructura gubernamental?
- ¿El comité goza de plena autonomía de la jerarquía gubernamental para la toma de decisiones?
- ¿El comité de ética cuenta con bases de organización, integración y funcionamiento, incluyendo apoyo administrativo?
- ¿El comité cuenta con un programa anual de trabajo?
- ¿El comité cuenta con indicadores de cumplimiento para medir y evaluar los resultados obtenidos?
- ¿El comité de ética tiene los medios para operar con independencia, confidencialidad e imparcialidad?
- ¿Se tienen mecanismos para evitar presiones a los miembros por parte de superiores?
- ¿En qué grado se puede resguardar de presiones externas por estos mecanismos?
- ¿Está facultado para emitir juicios y establecer consecuencias cuando existan faltas a los principios de conducta de la organización?
- ¿Qué tipo de mecanismos y recursos tiene el comité para promover conductas deseadas?
- ¿Qué acciones se han realizado para mejorar la integridad y funcionamiento del comité de ética?

d. Mecanismo para identificar y reducir riesgos

- ¿Existe un mecanismo para identificar y reducir riesgos de corrupción?
- ¿A qué área está asignado este mecanismo?
- ¿Se tiene un plan de trabajo para identificar y reducir riesgos de corrupción?
- ¿Se realizan revisiones periódicas y programas de los posibles riesgos?
- ¿Se cuenta con indicadores para guiar los procesos de operación para la prevención y atención de riesgos?
- ¿A través de qué mecanismo se relaciona esta área con todas las áreas de la administración pública para de identificación y reducción de riesgos de corrupción?
- ¿Las acciones y experiencias de identificación y reducción de riesgos son debidamente documentadas?
- ¿Existe un manual donde se establezcan los procedimientos y protocolos para la identificación y reducción de riesgos de corrupción?
- ¿Cuáles son los principales obstáculos que existen en la identificación y reducción de riesgos de corrupción?
- ¿Qué acciones se han realizado para mejorar los procesos de identificación y reducción de riesgos de corrupción?



e. Mecanismos para la atención y seguimiento de denuncias o delaciones

- ¿Existe una estructura para recibir de forma anónima denuncias o delaciones que en todo momento protegen a todos los involucrados, denunciantes como denunciados?
- ¿A qué área está asignado este mecanismo?
- ¿Se realiza el análisis y valoración de la relevancia de la denuncia/delación de manera independiente e imparcial para evitar el abuso de la denuncia como medio de venganza o situaciones similares?
- ¿Las personas involucradas en atender estos mecanismos realizan su trabajo de manera independiente (más allá de ser un ente autónomo) a fin de asegurar el anonimato, confidencialidad en el manejo de la información e investigación de los hechos?
- ¿Se tienen medios y estructuras para impedir presiones de tipo jerárquicos en los procesos de manejo de la investigación, substanciación y resolución?
- ¿Existen obstáculos para el funcionamiento eficaz de este mecanismo de atención de denuncias, y qué se puede hacer para superarlos?

f. Mecanismos para aplicar sanciones

- ¿La legislación y normatividad existente señala con claridad y precisión las sanciones a las faltas administrativas, actos de corrupción e integridad y códigos de conducta y bajo qué criterios deben aplicarse?
- ¿Hay alguna relación entre las sanciones realizadas y el establecimiento de acciones de prevención de riesgos de corrupción?
- ¿Está debidamente estructurado el proceso para definir las sanciones y su aplicación?
- ¿Los procesos de sanción se realizan bajo una estructura que garantiza imparcialidad?
- ¿Existen obstáculos para la aplicación de sanciones a las faltas administrativas, actos de corrupción e incumplimientos de integridad?
- Cite las acciones realizadas para mejorar mecanismos para la aplicación de sanciones.

g. Estructura procedimental e informática para aprovechar las experiencias

- ¿Todas las experiencias son adecuadamente registradas y documentadas?
- ¿Se cuenta con una base de datos con los casos registrados y/o agrupados para facilitar su consulta por tema, situación u otro concepto clave?
- ¿Las experiencias se documentan de manera que se proteja la identidad de los involucrados, pero con la información suficiente para servir de referencia a otros?
- ¿El manejo de la información es eficiente a través de un sistema informático que facilita la independencia requerida por lo sensible de la información que se maneja y el anonimato indispensable para fortalecer la confianza en la estructura como un todo?
- ¿Se elaboran informes públicos sobre las acciones realizadas para combatir la corrupción y promover la conducta ética? ¿Contienen información como la que se enlista a continuación?
 - o Número de denuncias
 - o Principales faltas y acciones de corrupciones cometidas
 - o Número de investigaciones



- Número de funcionarios sancionados
- Describa las acciones para fortalecer el sistema de información y generación de conocimiento.

h. Interacción con la sociedad

- ¿El ciudadano y el servidor público tienen medios para presentar denuncias o delaciones anónimas sobre conductas que consideran atentan contra lo que se espera de un servidor público?
- ¿El ciudadano tiene los medios para dar seguimiento a su denuncia o delación manteniendo el anonimato?
- ¿El denunciante tiene la opción de presentar información complementaria y en caso de que se requiera, tendrá igualmente la opción de aceptar o no, de que su identidad sea de conocimiento de los involucrados en el caso o a un grupo de ellos?
- ¿La entidad ofrece medios para que la sociedad civil entienda los esfuerzos emprendidos, incluyendo formas para que el ciudadano aprecie cómo puede, desde su entorno, mejorar las conductas deseadas en la sociedad?
- ¿Existe representación ciudadana en la integración del comité de ética?
- ¿Qué acciones se han tomado para mejorar la interacción con la sociedad en el combate a la corrupción y la promoción del comportamiento ético?