

David Arellano Gault

Segunda edición

¿Podemos reducir la corrupción en México?

Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance



COYUNTURA
Y ENSAYO



David Arellano Gault

Segunda edición

¿Podemos reducir la corrupción en México?

Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance



COYUNTURA
Y ENSAYO


CIDE

¿Podemos reducir la corrupción en México?
Límites y posibilidades de los instrumentos
a nuestro alcance

COYUNTURA
Y ENSAYO

**¿Podemos reducir
la corrupción en México?**
Límites y posibilidades de los instrumentos
a nuestro alcance

David Arellano Gault



www.cide.edu

Segunda edición, 2018

Primera edición, 2012

Biblioteca del CIDE – Registro catalogado

Arellano Gault, David, autor

Título: ¿Podemos reducir la corrupción en México?: Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance.

Responsable(s): David Arellano Gault con Raúl Coronilla Cruz ...[y otros], autores.

Pie de imprenta: México, D.F. : Centro de Investigación y Docencia Económicas, © 2018.

Edición: Segunda edición.

Descripción física: 230 páginas, 23 cm.

Contenido: La corrupción institucionalizada en México. Un ensayo sobre los límites de los instrumentos clásicos para combatirla: El caso de las auditorías / Raúl Coronilla Cruz – El mecanismo de sanciones en el ámbito general mexicano, 2005-2008: Un primer acercamiento empírico / Walter Lepore, Israel Aguilar – Control de los conflictos de interés: Mecanismos organizacionales en la experiencia internacional y lecciones para México / Walter Lepore, Laura Zamudio, Israel Aguilar – Instrumentando una política de informantes internos (whistleblowers): ¿Mecanismo viable en México para atacar la corrupción? / Alejandra Medina, Roberto Rodríguez – Servicio civil: Estabilidad y espíritu de cuerpo contra la corrupción / Alejandra Medina, Roberto Rodríguez.

Identificadores: ISBN: 978-607-8508-23-5 ORCID: 0000-0002-1156-3568 (David Arellano)

Serie: Colección Coyuntura y Ensayo

Clasificación LC: JF1525.C6 A74 2018

Tema(s):

Political corruption – Mexico – Prevention.

Public administration – Corrupt practices – Mexico –Prevention.

Dirección editorial: Natalia Cervantes Larios

Portada: Ilustración de Fabricio Vanden Broeck

D.R. © 2018, CIDE, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

Carretera México-Toluca 3655, Lomas de Santa Fe, 01210, Ciudad de México.

www.cide.edu editorial@cide.edu

La transformación a libro electrónico del presente título fue realizada por

Sextil Online, S.A. de C.V./ Ink it ® 2018.

+52 (55) 52 54 38 52

contacto@ink-it.ink

www.ink-it.ink

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra —incluido el diseño tipográfico y de portada—, sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico, sin el consentimiento por escrito del editor.

Índice

[Prólogo a la segunda edición](#)

[**Corrupción en México: De la ignorancia a la esperanza...
¿a la desilusión?**](#)

David Arellano Gault

[**Introducción**](#)

[**I. La corrupción institucionalizada en México. Un ensayo sobre los límites de los
instrumentos clásicos para combatirla:**](#)

[**El caso de las auditorías**](#)

Con Raúl Coronilla Cruz

[**II. El mecanismo de sanciones en el ámbito federal mexicano, 2005-2008: Un primer
acercamiento empírico**](#)

Con Walter Lepore e Israel Aguilar

[**III. Control de los conflictos de interés: Mecanismos organizacionales en la experiencia
internacional y lecciones para México**](#)

Con Walter Lepore, Laura Zamudio e Israel Aguilar

[**IV. Instrumentando una política de informantes internos \(*whistleblowers*\): ¿Mecanismo
viable en México para atacar la corrupción?**](#)

Con Alejandra Medina y Roberto Rodríguez

[**V. Servicio civil: Estabilidad y espíritu de cuerpo contra la corrupción**](#)

Con Alejandra Medina y Roberto Rodríguez

[**Epílogo: Algunas recomendaciones generales**](#)

[**Bibliografía**](#)

Prólogo a la segunda edición

Corrupción en México: De la ignorancia a la esperanza... ¿a la desilusión?

David Arellano Gault

Cuando este libro fue publicado por primera vez en 2012 me esperaban dos sorpresas. La primera, que mi inicial resistencia y escepticismo acerca de la importancia de introducir estudios organizacionales al tema de la corrupción en México se verían rápidamente contrarrestados ante el interesante reto (y urgencia) de efectuar estudios empíricos para, en efecto, más allá del discurso y la retórica, entender la lógica de la corrupción en el país. Y la segunda, que el país estaba a muy poco de cambiar radicalmente su visión, posicionando a la corrupción como un tema de angustia debido a los graves problemas que está generando y que ya afectan la gobernabilidad misma.

La primera sorpresa tiene como contexto mi resistencia durante años a entrar a un tema tan cargado moralmente. Hacer estudios organizacionales implica introducirse a la dinámica social y grupal de cualquier fenómeno, tanto de aquellos que son vistos positivamente como aquellos que pueden involucrar crímenes, fraude u organización mafiosa. Al igual que sucede con los estudios antropológicos, la etnografía organizacional requiere de distancia y de construir un espacio de investigación que de manera preferente no parta de un prejuicio respecto a lo que las personas hacen en la acción; no al menos, de manera inicial. Y justo en el tema de corrupción rápidamente se puede caer en los extremos: o en el cinismo o en una especie de moralismo (a veces, pienso, algo hipócrita, por cierto). Comenzar a estudiar un tema en el que lo primero que hay que enfrentar es el facilismo moral de construir argumentos con base en la maniquea visión de la batalla de los buenos contra los malos, de los puros contra los corruptos, era algo que me motivaba muy poco. La manera de enfrentar ese dilema es precisamente realizar, siempre que se pueda, estudios empíricos (en este caso me refiero a estudios de campo) para comprender el fenómeno, más que para hacer juicios automáticos con miras a lanzar juicios

morales. El reto de estudiar empíricamente en campo la forma en que las personas enfrentan las situaciones sociales que llevan a la corrupción resultó ser mucho más retador y fascinante de lo que pudiera pensarse. Estos años he seguido realizando, junto con un equipo de colegas y estudiantes de la maestría en administración y políticas públicas del CIDE, análisis de diversas dinámicas de corrupción, vista como fenómeno organizacional o como fenómeno socialmente denso (como me gusta llamarle, algo pomposamente). Y de paso, hacerlo con estudios de campo, emulando a varios otros que en México y en el mundo se han atrevido a intentarlo. Adentrarse pues a un mundo de estudios e investigaciones muy lejos de lo que ya peyorativamente se llama “la industria anticorrupción”; esta industria que muchas veces ha encontrado un nicho de asesoría (y hasta de negocio) proponiendo fórmulas y diseños anticorrupción que se apliquen a lo largo y ancho del mundo. Un esfuerzo útil, sin duda, pero no el tipo de estudio que al menos a mí me motiva hacer.

La segunda sorpresa tiene que ver con el cambio que el país vivió respecto a este tema, en muy poco tiempo. Todavía en 2012, cuando presentaba este libro, no faltaba en cada una de las presentaciones alguien del público que arguyera que exageraba la gravedad del problema de la corrupción en México. Esto cambió muy rápidamente y en pocos meses era difícil encontrar a alguien que todavía pensara así (o al menos se atreviera a decirlo en voz alta). Claro, todavía hoy encontramos en la clase política gente que ve más problemático que la omnipresente corrupción el enojo de la gente que “exagera” el tema en los medios o en las redes sociales.

En México somos, en muchos sentidos, expertos en corrupción (la vemos y la sufrimos desde muy pequeños y en múltiples situaciones), pero al mismo tiempo somos sumamente ignorantes sobre sus dinámicas, lógicas y procesos. Decir que la corrupción está organizada en el país es algo que todavía estamos luchando por comprender. Al menos parece cada vez más claro que, paradójica y peligrosamente, el sistema político está sustentado en lógicas de corrupción. No es entonces que el sistema tenga un “cáncer” dentro: su lógica normal y cotidiana, su cemento, está en comportamientos de reciprocidad e intercambio que pueden clasificarse como actos de corrupción. Esas lógicas de reciprocidad e intercambios son el *modus operandi normal*. Desentrañar esta problemática es uno de los grandes retos que como país se enfrentará en los próximos años. Se tendrá que hacer porque por un lado la corrupción es un *modus operandi*

estable y antiguo que se resistirá a desaparecer, pero, por otro lado, también es ya un obstáculo para la gobernabilidad del país.

En México la noticia trascendente es que se está comenzando un esfuerzo de largo plazo para enfrentar el problema: con el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). Puede verse como el inicio de lo que en otras historias nacionales llevó a la larga a la reducción y control de la corrupción (Mungiu-Pippidi, 2013; Rothstein y Teorell, 2015): la instrumentación de una serie de experimentos políticos y organizacionales en busca de desincrustar paulatinamente a la corrupción de la funcionalidad del sistema político.

Algunas experiencias en el mundo parecen indicar una cosa importante: no hay una fórmula, organización o institución única que pueda resolver este dilema de un solo golpe. Se requiere de un procesamiento político que desarticule la lógica de la corrupción de la propia efectividad y práctica del sistema político. Este es el objetivo de largo plazo y no queda claro que la clase política del país, o desde cualquiera de los partidos políticos, siquiera lo haya iniciado a considerar seriamente.

Transparencia Internacional define la corrupción como el abuso de un poder encomendado que busca obtener beneficios indebidos. Esta definición tiene la ventaja de posicionar al concepto como un asunto que afecta a toda organización y no sólo a las del sector público. En general, hay un gran debate respecto al concepto más adecuado de corrupción. Pero la definición anterior es útil para mostrar un elemento importante: la corrupción es una relación social, no sólo una decisión de individuos. Es una relación social que intersecta a lo colectivo y a lo privado desde un punto de vista profundamente valorativo (de un deber ser constantemente negociado en toda sociedad). Por lo tanto, es un concepto que va más allá de una definición legal: no todo acto ilegal es corrupto y no todos los actos corruptos son necesariamente ilegales. En México comprendemos poco las diferentes dinámicas de la corrupción, la cual es en realidad un concepto paraguas que está compuesto de muy diversos actos: desde cuestiones legales como soborno y cohecho, otros de compleja manufactura como los fraudes, hasta otros más ambiguos como conflicto de intereses y favoritismo.

La corrupción es un concepto paraguas de muy diferentes actos y lógicas sociales. Esto lo hace una idea de investigación muy amorfa, más propensa a discursos moralistas que a análisis parsimoniosos. Sin embargo, tal vez pese a su amorfía como concepto, la corrupción como objeto político cargado permite

construir una base de apoyo y de energía suficiente para dejar de normalizar los actos que la componen como actos estables y entendidos socialmente. Porque en efecto llega un momento en que esos actos y prácticas normalizadas y justificadas develan que en el fondo son una serie de eventos dañinos que excluyen y discriminan a las personas de las decisiones y procesos (tanto de las organizaciones gubernamentales como de las privadas o sociales) que deberían ser compartidos y explicados. Sobre todo, cuando esa exclusión evita que sea creíble el principio básico de pretensión de legitimidad de toda autoridad contemporánea: la imparcialidad (Kurer, 2005, 227). Que en una oficina pública haya sobornos es mala noticia, pero que esos sobornos se sostengan en una red que permite que el proceso a través del cual se definen objetivos e impactos públicos sea excluyente es mucho peor. La corrupción permite la exclusión de los procesos de decisión que requerirían justamente estar bajo el escrutinio público e incluir a quienes tienen el derecho de estar incluidos (Warren, 2006, 804). Vale la pena no perder de vista este punto, para evitar caer en un argumento sobreoptimista de diseño institucional o administrativo, como si la corrupción sólo fuera una desviación de comportamientos de individuos.

Es un hecho que en México los actos de corrupción suelen normalizarse tanto a nivel político como administrativo (Morris, 1999). Cuando se habla de una “corrupción sistémica” se alude a que tanto las reglas informales como las formales (instituciones que ordenan la vida cotidiana) posibilitan y hasta fomentan actos corruptos hasta hacerlos parecer “algo usual”. Cuando la corrupción se torna sistémica, ésta se organiza a tal punto que algunos de los actores llegan a convertirse en agentes proactivos; es decir, tienen como trabajo organizar y preservar las condiciones de estabilidad que hacen rentable a la maquinaria de la corrupción. Por paradójico que parezca, la racionalidad de estos actores organizados está orientada a lograr que las relaciones de corrupción se ejerzan de manera eficiente, económica, constante, bajo reglas propias, de “etiqueta” y razonabilidad para los intercambios (Arellano, 2017). Así, en un sistema permeado por la corrupción existen actores encargados de convertir fraudes en “errores administrativos”; de mantener estables los acuerdos de los sobornos, de cumplir con honor los contratos corruptos, y de lograr mediante manejo experto de lagunas normativas y de procedimiento beneficios privados a partir del ejercicio de los recursos o autoridad públicos. En estas condiciones, la corrupción es sistémica porque resulta omnipresente;

existe en casi todas partes, en todas las unidades políticas y de gobierno (en distintos niveles), en las empresas e incluso en las organizaciones de la sociedad civil (como Wedel, 2014, ha insistido). Y lo más importante: la corrupción puede estar sin lugar a dudas organizada racionalmente, como recuerdan los estudios de la organización de las mafias Gambetta (1993) o de los extractores de rentas (Fisman y Miguel, 2008).

En este sentido, no es exagerado proponer que el sistema político y administrativo en México, en los distintos niveles de gobierno, está basado en un acuerdo estable de corrupción donde los diferentes actores participamos de manera constante en sostenerlo (aunque, por supuesto, con diferentes niveles de aceptación, cinismo o responsabilidad).

En México las autoridades se perciben muy lejos del tipo ideal de imparcialidad (como en muchas sociedades afectadas por altos niveles de corrupción, Mungiu-Pippidi, 2015), permitiendo a las personas encontrar en la corrupción una forma exitosa de negociar y obtener lo que necesitan. No es una excepción, es la regla: la habilidad social que requiere de conocimiento y práctica para obtener lo que se necesita. Y esa habilidad social incluso es en cierto sentido, premiada como en el caso de “las palancas” en el país (Arellano y Castillo, en prensa). La corrupción en México es entonces una forma exitosa de relación social que permite que haya cierta posibilidad de reciprocidad entre diversos agentes. Pero también una trampa social: todas las personas y organizaciones estarían mejor sin ella (la corrupción puede llegar a ser costosa económica y socialmente), pero nadie quiere comenzar el cambio y pagar los costos de ello cuando los demás siguen actuando bajo las reglas de la corrupción. Ni tampoco se sabe exactamente cómo romper el acuerdo que enreda a la sociedad en un conjunto de prácticas corruptas y comportamientos relacionados.

La corrupción entonces forma parte de un conjunto de estrategias de reciprocidad, un cemento que enlaza o enreda a los gobiernos, a las personas, a las organizaciones de la sociedad civil y a las empresas en un acuerdo social específico que hace de la corrupción un instrumento político estratégico para sobrevivir, reciprocarse y construir relaciones estables (como los estudios antropológicos de la corrupción han mostrado desde hace tiempo Haller y Shore, 2005; De Sardan, 1999; Torsello y Venad, 2016).

¿Cómo lidiar con esta situación?

Pensemos entonces que este supuesto es cierto: que el caso mexicano es el de un sistema político y un régimen administrativo que tiene a la corrupción como un *modus operandi*, una cultura y una forma de trabajo. Se puede pensar que es una corrupción sistémica que para muchos puede considerarse (no sin algo de cinismo o al menos de desesperación) incluso funcional. Es de esperarse una alta resistencia a cambiar por parte de los intereses creados y que están acostumbrados a esta forma de relacionarse y a esta forma de obtener rentas. Pero también una alta resistencia, paradójicamente, de las víctimas aparentes de la corrupción: esto por la incertidumbre que genera una simple o ingenua idea de que las reglas escritas se van a cumplir de la noche a la mañana, cuando la reglas no escritas son las que han dominado en la práctica, en el día a día. La corrupción es una práctica social y como tal es un *expertise* sólido y bien estructurado social y políticamente.

Intentar reducir la corrupción en un país así requiere un esfuerzo de largo alcance con miras en el largo plazo. En otras palabras, se requerirá experimentar con muchos instrumentos, presionar constantemente al sistema político y administrativo para que este *modus operandi* deje de ser rentable políticamente.

México está lanzando e implementando apenas su primer gran experimento: el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). Esta ambiciosa transformación legal e institucional se presenta efectivamente, como un paso desesperado ante los niveles que la corrupción ha alcanzado en el país. Y es un experimento sumamente arriesgado, necesariamente. La experiencia de muchos otros países con las llamadas agencias anticorrupción son un buen elemento de partida. Existen más de cincuenta agencias anticorrupción (Doig, Watt y Williams, 2007), de las cuales puede decirse que pocas han podido cumplir sus objetivos. Las razones de esto son múltiples, pero generalmente se debe a la resistencia e incluso contraataque que las fuerzas políticas lanzan contra estas organizaciones apenas comienzan a actuar. La mayor parte de estas agencias pierden presupuesto, son atacadas legalmente o en los medios, pierden autonomía y de plano son atrapadas por el sistema de corrupción al que buscan combatir. Excepciones como las de Hong Kong, Singapur y la CICIG en Guatemala son casos que vale la pena estudiar, pero que hablan de situaciones sumamente contingentes y particulares que las han hecho exitosas. Por esto, en parte, en

México se desechó, tal vez de manera apresurada, crear una agencia focalizada y especializada. Sin embargo, las razones de esto tenían cierta lógica: las posibilidades de que los grupos políticos lanzaran una operación de resistencia y de captura contra esta agencia eran tan altas que muchos pensaron que no era una opción viable. Sin embargo, no deja de ser una lección que en determinadas circunstancias este tipo de agencias funcionan. El caso de la CICIG en Guatemala habla de una organización exitosa en parte, al menos, porque se concentró en tener la capacidad organizacional de investigación criminal, focalizada (Zamudio, en prensa). Esto para obtener resultados sólidos y validos en el tratamiento de los casos más urgentes (no de todos, no de cualquier caso). Y se asume como una organización que va creando sus capacidades paso a paso, y apoyando poco a poco la transformación del sistema judicial, de investigación y de combate a la corrupción. Una estrategia, digamos, incremental, que aprende, que avanza y es capaz de modificarse y reinventarse dado que no es una apuesta del todo o nada (nada asegura que este éxito le valga a la CICIG seguir existiendo en el corto plazo ante los ataques constantes que sufre desde la clase política guatemalteca).

Este es precisamente un punto problemático del SNA: ante una rápida desestimación de esta opción de aprendizaje se propone un sistema integral, que conecte a todas las piezas nacionales en una amplia red que se espera enfrente de manera integral, completa, todos los problemas de corrupción del país. Es una idea emocionante, atrevida, innovadora. Por lo mismo, no tenemos referentes de si podrá funcionar o no. Es decir, hoy se tiene cierta información de por qué no funcionan las agencias anticorrupción, y se tiene también cierto conocimiento de qué condiciones pueden hacer que sí funcionen. Pero la innovación mexicana del SNA implica que no sabemos si va a funcionar ni cómo arreglarlo si comienza a fallar. Una cosa es cierta: el SNA va a ser resistido y atacado, boicoteado por la lógica sistémica de la corrupción del sistema político mexicano (esto sin mencionar el posible juego de las culpas que se desatará probablemente entre las diferentes partes que la componen). La cuestión es si el SNA podrá resistir dichos ataques y podrá mostrar resultados razonables y pronto siendo una criatura de múltiples cabezas que se supone se coordinarán en sus diferentes funciones.

Vale la pena preguntarse: ¿cómo se va a medir si el SNA está funcionando? No es una pregunta trivial, y desafortunadamente las respuestas son ambiguas. Un sistema, como lógica conceptual básica, genera resultados no a partir de lo que

logren sus partes o elementos: los resultados de un sistema son el producto de la interacción de sus elementos. La sinergia que se genera por la interacción es la clave de un sistema. Y esa sinergia se crea en la acción, en el día a día, en la integración, cooperación, coordinación de sus elementos. Y también en sus desacuerdos, fallas y clausuras operativas (las ineludibles lógicas entrópicas dicen los clásicos de la teoría de sistemas). Pero también, algo fundamental, en su adaptación a los cambios contextuales. Ningún sistema puede controlar completamente todos estos elementos, por definición. La interacción adquiere vida propia, digamos, y desde esa lógica que se puede mejorar la interacción y esperar si esa adaptación resulta tener éxito para adaptarse a su contexto. El SNA obtendrá resultados en la medida que la interacción entre sus diferentes partes (todas organizaciones e instituciones de la más diversa índole) logre generar esa red de acciones que como producto (o subproducto de la interacción) reduzca la corrupción de manera estructural e integral.

La experiencia de las agencias anticorrupción deja una lección clara: generan resistencia casi inmediata y son objetos de ataque pronto y expedito (Charron, 2008; De Speville, 2008, 2010; Heilbrunn, 2005). El SNA sufrirá el mismo destino, indudablemente. La clave, al igual que con las agencias anticorrupción, será comprender cómo podrá resistir ese ataque y boicot que sufrirá prontamente (y peor que en el caso de una agencia anticorrupción pues el SNA es en realidad un cúmulo de organizaciones y agencias que podrán ser boicoteadas desde diferentes ángulos y desde diferentes intereses). Si una parte del sistema falla, todo el sistema se verá cuestionado.

En todo caso, el SNA es un atrevido e innovador experimento. Lecciones saldrán de sus resultados reales, de su efecto neto. Al menos, veremos con toda seguridad que la corrupción en México es en serio sistémica. Es decir, está íntimamente incrustada en la vida política, social, cultural y administrativa. La arista política es en este sentido una pieza crítica, pues es una de las bases sobre las que se genera la corrupción administrativa (es decir, la que se expresa por medio de los servidores públicos y la administración pública). Puede decirse que la corrupción administrativa (esa que es el centro de las leyes del SNA) es el síntoma de un problema mayor: en este caso, las prácticas políticas que sostienen al régimen político mismo (lo apolítico de las soluciones anticorrupción tradicionales pueden ser parte del problema como dice Mungiu-Pippidi, 2006).

A manera de ejemplo, tomemos dos elementos clásicos del sistema político mexicano: el clientelismo y el sistema de botín. El primero se refiere a la íntima interacción entre la clase política y la sociedad: la acción política como repartimiento de prebendas y privilegios. Tanto entre la propia clase política como mecanismo de vinculación con la sociedad votante. Las prácticas clientelares son tan sólidas que para gran parte de la población mexicana es la forma “natural” de interacción con la clase política. Las lógicas e instituciones democráticas son, en este sentido, sólo una pantalla de un sistema concreto que es el que está detrás del telón y el verdadero mecanismo de interacción política: uno que está basado en el clientelismo. Esta lógica genera efectos múltiples y perversos: el voto es pieza de cambio, la democracia es una pantalla, la rendición de cuentas una frase vacía. La lógica clientelar reproduce prácticas sumamente poderosas y permanentes a lo largo de siglos en México. Cualquier intento por reducir la corrupción tendría que generar impactos estratégicos en esta lógica social clientelar. De otra manera, si se ataca sólo la corrupción administrativa se estará probablemente atacando un síntoma y no una causa crítica.

En cuanto al sistema de botín, complejo fenómeno, puede resumirse en un punto: el sistema político existe porque controla al aparato administrativo como una pieza subordinada y manipulable. Perder el control del aparato administrativo, así sea mínimamente es impensable en estos momentos para la clase política del país. Es a través del aparato administrativo que se tiene control del presupuesto, un control altamente discrecional. Sin una burocracia maniatada y totalmente subordinada a la lógica de la clase política, este control se reduciría significativamente.

Un servicio civil clásico y pensado para el largo plazo requiere de un acuerdo político mayor: donde los diferentes grupos observan y están de acuerdo en “atarse las manos” mutuamente para construir un aparato administrativo profesional y estable, no ligado a las reglas políticas y a las vicisitudes normales que producen las elecciones y la alternancia. Este acuerdo político es una condición fundamental para la viabilidad de un servicio civil. Es claro que ese momento de acuerdo y claridad política no ha llegado al país (Pardo, 2014). Pero sin un servicio civil, la corrupción administrativa seguirá siendo un producto natural de la estructuración política del régimen. Una batalla sin fin que el SNA difícilmente podrá resolver en el corto plazo y sin el cual sus resultados serán poco reconocidos.

La corrupción en México es ya un problema que afecta la viabilidad del sistema político. Desafortunadamente, la corrupción es al mismo tiempo una de las piezas clave sobre las que se ha construido la gestión del sistema mismo. Ese cemento que ha sido la corrupción para el sistema político mexicano, ahora se está convirtiendo en su gran obstáculo para seguir siendo gobernable y legítimo. La cuestión es cómo cambiar esto, al tratarse de una práctica social y al ser el *modus operandi* del sistema, *desnormalizar* la corrupción requerirá mucho tiempo, paciencia y experimentación legal, organizacional y política. Al ser una trampa social en la que todos nos encontramos, los costos que se tendrán que pagar son altos y seguirá la pregunta de qué actores políticos estarán dispuestos a pagar el costo de la transformación estructural del sistema político para desincrustarlo de las lógicas estables y organizadas de corrupción que lo sostienen. Tal vez justamente la promesa del gran capital político que se ganará eventualmente con ser los iniciadores de este cambio sea un incentivo suficiente.

Introducción

Hablar de corrupción en un país como México puede ser una labor frustrante en muchos sentidos. Cualquier ciudadano mexicano desde hace siglos con seguridad ha sufrido (y participado en, hay que decirlo) actos de corrupción en carne propia en forma de sobornos o tráfico de influencias, por decir algo. Las noticias, ya sea sobre rumores o hechos consumados, de grandes fortunas obtenidas por parte de empresarios, políticos y servidores públicos, son costumbre. Podría pensarse que México es un país experto en corrupción. Lo curioso es que los cuerpos políticos y las autoridades en turno, de todo nivel, siguen reproduciendo los mismos discursos y aplicando los mismos instrumentos para combatirla, pese a que los resultados continúan siendo relativamente pobres. Y los ciudadanos nos quejamos continuamente pero seguimos siendo partícipes sistemáticos en la práctica.

Curiosamente, sin embargo, es bajo el conocimiento que se tiene en la academia y en la política sobre la dinámica social de la corrupción en el país, sus mecanismos, sus sistemas. Tal vez en parte es porque podría decirse que la corrupción en México ha alcanzado un alto grado de institucionalización. Llama la atención que las reacciones más comunes que podemos encontrar en la prensa e incluso en la academia podrían ser clasificadas como sustantivamente moralistas: nunca faltan los actores que se rasgan las vestiduras, se indignan profundamente ante el fenómeno y lanzan promesas y peroratas sobre la ética, la patria y la decencia. Sin embargo, el hecho o, si se quiere ser más preciso, la posibilidad de que la corrupción sea ya un fenómeno institucionalizado en el país permite pensar que la cuestión no va a cambiar de fondo lanzando estos gritos moralistas, invocando a paladines o mecenas de la democracia, la transparencia o la rendición de cuentas, o simplemente promulgando leyes más estrictas con castigos más severos.

En este libro se parte de la hipótesis de que la corrupción en México puede ser vista como un sistema, y que como sistema ha encontrado espacios de múltiples equilibrios para hacerse estable. Equilibrios que le permiten como sistema ser constante, rutinario, imbricado en las prácticas comunes y diarias

de muchos actores (gubernamentales, políticos, privados, empresariales, familiares). Como explican Adams y Balfour (1998: 4): bajo un orden institucionalizado determinado la gente puede llevar a cabo un proceso de inversión moral donde un acto se convierte en una rutina, una acción normal, pese a que en la práctica es un acto corrupto. No sólo eso, la corrupción como sistema en un país como México implica que ha logrado constituir mecanismos racionales y metódicos para subsistir, con capacidad e instrumentos incluso para no ser detectada ni castigada. Es decir, porque es comúnmente una práctica que implica violar códigos y reglas y por tanto hacerse a escondidas, en secreto; la corrupción como sistema tiene mecanismos específicos para evitar ser observada, para eludir la vigilancia, para burlar la supervisión.

Sin duda, la corrupción se expresa en la interacción entre personas; algunos dicen, entre individuos. Evidentemente es importante hacer estudios sobre las decisiones de las personas vistas como individuos cuando en una interacción *vis á vis* aceptan entrar en una relación corrupta. Pero en este libro no tomamos esta vía. La razón es que ver la corrupción como decisiones, como actos discretos de personas, tiene una profunda desventaja para tratar casos de corrupción generalizada, como es el caso de México. En países como el nuestro, la corrupción es ya un sistema, lleno de rutinas, costumbres, valores, discursos. Es una red de acciones, una red que dirige, genera equilibrios, permite esconder de manera efectiva las acciones corruptas, e incluso racionalizarlas. Es un sistema en el que existen individuos tomando decisiones pero en un marco socializado de equilibrios, retroalimentación y protección. Es además un sistema de múltiples aristas, que van de los actos “simples” de corrupción (el soborno de un agente de tránsito a un automovilista) hasta actos “complejos” de corrupción (un entramado de varios actores que han creado mecanismos y procedimientos perfectamente organizados para desarrollar una actividad ilegal masiva en forma continuada, estable y por supuesto oculta). Sin duda es importante conocer los costos, beneficios y motivaciones de los individuos para entrar en relaciones de corrupción. Pero es también fundamental estudiar las dinámicas estables e institucionalizadas, comprender la variedad de posibilidades que otorga un sistema de este tipo, para constatar los retos y los límites de los instrumentos que se tienen a disposición para enfrentar este fenómeno.

En efecto, una visión que parta de una conceptualización de la corrupción como un sistema requiere asumir una serie de supuestos que pueden ser, para

muchos, difíciles de aceptar. Primero, que eliminar la corrupción es un objetivo imposible. Se puede controlar, disminuir, acotar. Segundo, profundamente relacionado, que los instrumentos de que se dispone son profundamente limitados en su alcance y sumamente costosos en su aplicación, vigilancia y mantenimiento. En otras palabras, se requiere una perspectiva pragmática que se plantee la capacidad real de los instrumentos a utilizar, pues todos tienen fallas y costos y se tienen que poner en práctica en situaciones concretas; por lo tanto, llenas de especificidades críticas que afectan el éxito o fracaso de los instrumentos establecidos.

La búsqueda de la “integridad total”, puede decirse con mucha seguridad, no solamente es inviable, sino incluso puede ser contraproducente. Las interacciones sociales son tan amplias, basadas en tantos principios y tantas posibilidades, que pretender que se puede tener la información completa para definir de manera determinante lo que es un acto “correcto” y otro “incorrecto” en cualquier circunstancia y contexto, es francamente imposible. Además, si la corrupción es un acto de beneficios indebidos de actores que se están aprovechando privadamente de ciertos recursos o intereses públicos, se requiere de un intrincado “contrato” entre diversas personas, contrato que se estabiliza en contextos particulares y se practica en circunstancias específicas. Los actores terminan construyendo un entramado de relaciones sociales para esconder, proteger, confiar, evitar ser observados y castigados. Como fenómeno social, más allá de las decisiones de individuos semi-aislados, la corrupción es una relación social, incluso un sistema.

Es por esto a su vez que los instrumentos para atacarla son sumamente limitados y costosos. Primero, porque son instrumentos que deben ir contra acciones que no solamente son ilegales y ocultas, sino que la mayor parte de las veces están organizadas y sistematizadas de tal manera que buscan justamente eludir y engañar a los instrumentos de vigilancia y supervisión. No hay instrumentos infalibles ni perfectos; tarde o temprano, todos pueden ser burlados. Es por ello que los instrumentos de que se dispone requieren ajustes constantes, mucha información, recursos y tiempo para ser adaptados a las circunstancias y efectos reales, efectos netos producidos. Además, es fundamental saber que todos estos instrumentos pueden ser burlados. A su vez, los instrumentos que se tiene a la mano por lo general atacan alguna arista del sistema, difícilmente el sistema en su totalidad. Un breve análisis deja claro esto. Las auditorías buscan observar desviaciones sobre marcos de reglas

establecidas *ex ante*. Las regulaciones de conflictos de interés buscan evitar que los servidores públicos entren en marcos de decisión sesgados en situaciones particulares siempre cambiantes. Las sanciones buscan castigar sobre actos comprobablemente corruptos o al menos equivocados (que no es lo mismo). Las regulaciones sobre informantes internos buscan generar incentivos para incrementar la probabilidad de observar actos corruptos. Todos estos ejemplos de instrumentos tienen una lógica en común: no son infalibles y buscan incrementar la **probabilidad** de observar un **posible** acto corrupto, en muy diferentes circunstancias. En efecto, no toda desviación observada en una auditoría o todo conflicto de interés es un acto corrupto. Las sanciones pueden aplicarse contra errores, no necesariamente contra actos corruptos. El informador interno siempre tendrá la duda de saber si lo que ha observado y denunciado es en realidad un acto de corrupción. Todos estos instrumentos tienen limitaciones grandes para observar el sistema de corrupción: son un paso para identificar desviaciones y problemas, pero identificar si forman parte de un sistema de corrupción implica esfuerzos de inteligencia y seguimiento mucho más detallados y específicos para reconstituir el sistema. Y, por supuesto, todos los instrumentos son falibles y potencialmente el sistema puede crear mecanismos organizados para eludirlos e incluso engañarlos.

El objetivo de este libro es abrir una discusión más elaborada sobre la necesidad de estudiar y analizar a la corrupción como un sistema. Y de esta manera, comprender mejor los límites y alcances de los instrumentos para combatir la corrupción y avanzar en combatir al sistema de corrupción. Estamos convencidos de que un paso inicial sustantivo es la humildad para enfrentar este fenómeno: ni la persecución de la integridad total es lógica ni viable, ni los instrumentos de que se dispone son infalibles; ni están exentos de crear consecuencias no deseadas de la acción. Partir de este principio de humildad permitirá ser más realistas a la hora de lanzar iniciativas legales que requieren considerar los costos y límites de los instrumentos propuestos. Permitirá además establecer objetivos más precisos: no es una “guerra” contra la corrupción, en genérico, sin metas ni objetivos medibles y claros. Una política anticorrupción requiere ser constantemente medida, evaluada y supervisada en el tiempo para ajustarla constantemente. Cada instrumento definido tiene costos que hay que hacer explícitos. Y objetivos parciales y limitados que también hay que explicitar.

Es fundamental aclarar que este libro está compuesto de estudios diferentes, cada uno realizado por separado para un fin particular. La idea de juntar todos estos estudios en un solo libro tiene como finalidad, no producir un todo integrado y completo sobre el tema, sino más bien reflexiones separadas pero conectadas en un mismo proyecto: ver la corrupción de una manera más práctica, como un fenómeno social denso e integrado, donde tenemos instrumentos con serios límites para resolverlo. Ése fue el hilo conductor de todos los estudios. De esta manera, este libro conjunta una serie de disertaciones y reflexiones que de forma separada he realizado con el apoyo de diversos colegas, sobre algunos de los instrumentos más socorridos en la lucha contra la corrupción. La idea en cada capítulo ha sido estudiar los instrumentos anticorrupción como instrumentos organizacionales, observando sus alcances, costos y límites, con el fin de obtener información más clara y precisa para la formulación y aplicación de dichos instrumentos. Si bien estos estudios han sido desarrollados en forma separada, insistimos, creemos que su inclusión en este libro permitirá tener una visión un poco más sistemática sobre este fenómeno. Cabe destacar que la reflexión de todos los capítulos tiene en mente el tipo de corrupción más general que aparece en la escala federal de gobierno. Creemos que estas reflexiones son útiles para otros niveles como el estatal o municipal, pero es claro que las especificidades de estos niveles de gobierno requerirían de otra reflexión más a detalle.

El libro entonces puede leerse en el orden propuesto, aunque cada capítulo, al ser un estudio que intenta ser autocontenido, permite que su lectura pueda ser en un orden diferente, de acuerdo con los intereses de cada lector.

De esta manera, en el capítulo I se desarrolla una primera reflexión general sobre la auditoría como un instrumento anticorrupción. La idea es que, funcionalmente hablando, la auditoría tiene sentido como mecanismo que localiza y analiza desviaciones sobre procesos muy específicos, con miras a su mejora. Es decir, no es un instrumento fundamentalmente pensado para localizar actos corruptos. Una desviación sin duda puede ser la primera pista de un acto (y de un sistema) de corrupción. Pero la auditoría tradicional y la de desempeño no están construidas para generar el segundo paso: una vez identificada una *probable* desviación que *puede ser* a su vez un acto corrupto, se requiere un proceso de investigación que sigue otras reglas. Ponemos como ejemplo la llamada auditoría forense como un instrumento mucho más específico y con una lógica de inteligencia, justamente para seguir una pista,

documentarla y llevarla a su máxima consecuencia (hasta localizar el sistema de corrupción, por supuesto). Una auditoría forense es un instrumento de inteligencia, focalizado, extensivo, tardado, costoso. Pero puede ser una mucho más lógica definición de un instrumento anticorrupción que las auditorías tradicionales y de desempeño que tienen otra función importante, pero diferente.

En el capítulo II se discuten los datos conseguibles sobre sanciones a los servidores públicos federales de 2005 a 2008. Siendo las sanciones uno de los instrumentos más importantes por su efecto disuasorio, el capítulo identifica que en muchos casos es un instrumento que está siendo utilizado más bien para castigar fallas administrativas. Es probable que éste sea un mecanismo que requerirá afinar muchos detalles a profundidad, incluso de diseño institucional de los propios vigilantes y su relación con los vigilados.

En el capítulo III se realiza un análisis de otro instrumento clásico contra la corrupción: la regulación de conflictos de interés. La naturaleza de los conflictos de interés hace que en la práctica, la relación entre éstos y la corrupción no siempre sea lineal ni evidente. Y los costos organizacionales y las complejidades procedurales para tratar los conflictos de interés lo hacen un instrumento muy importante, pero muy costoso de mantener y desarrollar. Se analizan experiencias de otros países y se observa cómo en una buena parte de éstos se está girando a una perspectiva profiláctica, preventiva, más que de sanción, ante la dificultad de identificar los conflictos de interés y desarrollar estrategias concretas para combatirlo. En otras palabras, se está girando a una perspectiva de “*soft power*”, por así llamarle, donde la carga de la identificación de un conflicto de interés está, en principio, en el propio servidor público.

En el capítulo IV se analiza otro instrumento muy importante: el uso de informantes internos. En principio, la idea es generar los incentivos para que servidores públicos (e incluso ciudadanos) que presencien actos corruptos puedan denunciarlos, facilitando la labor de identificación y persecución. Sin embargo, como instrumento tiene importantes limitaciones. Primero, por la dificultad de establecer si lo denunciado por un observador es en efecto un acto corrupto. No se puede ser simplista en este sentido, pues las consecuencias organizacionales son múltiples a la luz de excesos o fallas en este mecanismo. Éstas pueden ir desde desmotivación y afectación del clima laboral, hasta la estructuración sumamente compleja para generar en la práctica la posibilidad de la denuncia pero con un grado alto de veracidad y sinceridad por parte del

informante. Nuevamente se analizan casos de regulaciones en otros países, y observamos la gran variedad de diseños y estructuras pensadas en otros países para llevar a cabo este complejo mecanismo.

En el capítulo V se hace una reflexión general para debatir: la importancia de construir un verdadero servicio civil, con espíritu de cuerpo y capacidad organizada, como punta de lanza de un *ethos* de la administración pública. Sin este *ethos*, difícilmente se podrá hablar de una estructural construcción de incentivos y valores para reducir la corrupción en México.

En el epílogo se proponen y resumen algunos de los puntos a debate que podrían ser útiles para el diseño y rediseño de los instrumentos anticorrupción en un país como México, con un sistema de corrupción institucionalizado y estable.

I. La corrupción institucionalizada en México. Un ensayo sobre los límites de los instrumentos clásicos para combatirla: El caso de las auditorías

Con Raúl Coronilla Cruz

El presente ensayo parte de la discusión llevada a cabo en otros capítulos de este libro que busca comprender mejor los límites organizacionales y prácticos de diversos instrumentos que se emplean para combatir la corrupción. El sentido general ha sido proponer que la comprensión de dichos límites es fundamental para el desarrollo de políticas más efectivas y con fines mucho más claros y menos costosos. En otras palabras: todo instrumento de combate a la corrupción se ve limitado poderosamente por la complejidad del fenómeno y por los costos reales de aplicación y seguimiento que dichos instrumentos ineludiblemente generan.

En México existe una tendencia a lanzar instrumentos contra la corrupción básicamente justificándolos con argumentos éticos o morales. Y el efecto real parece ser que la corrupción sistemática no se ha reducido ni mucho menos en la vida pública del país, y los costos administrativos y organizacionales siguen sin ser tomados en cuenta a la hora de diseñar y poner en práctica estos instrumentos. La idea que ha cruzado este libro es justamente la importancia de cambiar esta circunstancia e impulsar el desarrollo de estudios y reflexiones sobre cómo combatir la corrupción de una manera más práctica, que considere los costos y beneficios de las estrategias a diseñar y llevar a cabo.

Primero, es fundamental identificar con mayor precisión el fenómeno de la corrupción. La corrupción no es un acto discreto, aunque se expresa en relaciones caso por caso entre individuos o agentes sociales: la corrupción se sostiene de un marco de reglas informales que hacen de una cadena amplia de comportamientos sociales “normales”, actos repetibles por muchos actores en forma consistente. Atacar la corrupción buscando los actos discretos no necesariamente es la única manera de enfrentar el fenómeno. Será necesario

comprenderlo como una dinámica social, incluso como un sistema que puede estar intencionalmente organizado, como parece ser el caso en México.

La vida privada y pública de los mexicanos está llena de una secuencia de actos donde la corrupción es una constante. Pero, además, en el marco de esta institucionalización, se originan grupos que hacen de los actos ilegales hechos organizados y sistemáticos, racionales e instrumentales (es decir, actos corruptos no sólo intencionales, sino organizados). El reto es doble entonces: todo instrumento que lucha contra la corrupción debe buscar “rediseñar” las instituciones que hacen de este fenómeno una presencia constante y “normal” (cuestión donde la teoría es sumamente pobre y limitada aún, y donde las consecuencias no deseadas de la acción son enteramente posibles). Y segundo, en este marco se enfrentan una serie de actos sistémicos de corrupción cuyos perpetradores están preparados operativamente para evadir los procesos y controles que las reglas y normas anticorrupción buscan poner en práctica.

En este capítulo en particular, reflexionaremos a manera de ensayo sobre los retos de uno de los instrumentos anticorrupción más socorridos e importantes en el imaginario de muchas sociedades contemporáneas: la auditoría. Sin duda, éste es uno de los instrumentos que muchas personas consideran en una democracia como la pieza clave de la lucha contra la corrupción en el gobierno. No existe democracia hoy día que no cuente con estructuras de control externo e interno y cuya herramienta de acción más importante sea el desarrollo de constantes auditorías a las organizaciones gubernamentales. Pese a esta imagen, lo sorprendente es que, visto como un instrumento en sentido funcional, las auditorías no son en principio un instrumento anticorrupción. Es decir, su naturaleza como instrumento, su fortaleza principal, a través de los mecanismos y técnicas que lo componen, no está focalizada en atacar la corrupción.

Este argumento puede sorprender, sin lugar a dudas. Aclaremos un poco más: no significa que la auditoría como instrumento no pueda apoyar, auxiliar, entregar información valiosa para combatir la corrupción. En la teoría y en la práctica, lo hace. Pero no porque sea su principal fin y no porque sus instrumentos o técnicas estén dirigidas principalmente. Las auditorías son un instrumento que busca desviaciones, fallas, problemas para ser corregidos. La idea es que no toda falla o desviación es corrupción. Las auditorías pueden dar pistas iniciales sobre un riesgo de corrupción. Pero su identificación real y su

seguimiento implican procesos de investigación y análisis que en general quedan fuera de la lógica de este instrumento.

Es de asombrar entonces que en diversos países se ponga tanto énfasis en las auditorías como instrumento anticorrupción, sobrecargándolo de expectativas que muy probablemente no pueda cumplir. Más operativamente, estas expectativas desmedidas han empujado probablemente a desvirtuar un instrumento útil para localizar desviaciones con fines correctivos, un instrumento de persecución.

Ésta es la idea general que exploramos en este capítulo, enfatizando la necesidad de clarificar los objetivos y límites de las auditorías si se quiere que sea, a final de cuentas, un instrumento más efectivo. El argumento central está en diferenciar las auditorías como un instrumento que secundariamente puede entregar pistas sobre riesgos de corrupción. Y que la investigación de esta posibilidad debe ser construida a través de instrumentos diferentes, con lógicas y costos distintos. Al final de este ensayo hablaremos brevemente sobre uno de estos mecanismos especializados, las auditorías forenses, como un ejemplo de estos otros instrumentos más específicamente contruidos para investigar y perseguir la corrupción sistémica (instrumento que también tiene costos y límites, por supuesto).

Combatir la corrupción institucionalizada y sistémica implica una enorme consciencia práctica que debe ver con mucho cuidado los límites de los diferentes instrumentos a aplicar, focalizando y experimentando constantemente para comprender los efectos netos reales de su empleo.

Sobre la corrupción sistémica

Los actos corruptos parecen ser inherentes a cualquier grupo humano y a cualquier sociedad. La propensión a quebrantar los marcos normativos de la conducta parece ser una referencia común a la acción social y sobre todo a la gubernamental, tal y como los federalistas tuvieron claro al inicio de la república norteamericana (*Federalist papers*, núm. 22). Sin embargo, existen sin lugar a dudas grados, y para el caso mexicano la corrupción se ha enraizado como en una constante grave y poderosa en la vida de sus ciudadanos. Desde la práctica “normal” de comprar puestos públicos en la época colonial, hasta la franca y abierta corrupción que se sigue observando en el país aun con el proceso de transición a un sistema político democrático, parece ser que en

México este fenómeno ha encontrado espacios sociales e institucionales muy convenientes para proliferar y mantenerse.

Una de las razones que hacen tan complejo combatir este fenómeno social es que las oportunidades pueden ser muy amplias e incluso pueden existir marcos sociales que hagan ver a la corrupción como un mal menor o incluso como un mal necesario (la famosa metáfora del aceite que permite a la maquinaria funcionar). Por ello, es frecuente que quienes cometen sistemáticamente actos corruptos puedan incluso ser consideradas personas en cierto sentido “respetadas” que gozan de buenos niveles educativos, con empleos valiosos y una posición de confianza en sus organizaciones. Naturalmente, estas personas no tienen un registro penal y encarnan, por lo menos en apariencia, determinados valores de éxito y riqueza. Esto indica que no es factible cerrar el perfil de un personaje corrupto a una clase social o a una clase “moral” claramente definible y por lo tanto no es fácil de identificar *a priori*. Por ejemplo, en México aproximadamente 90 por ciento de los fraudes realizados entre 2004 y 2006 fueron cometidos por alguien sin antecedentes penales.

Los federalistas norteamericanos (*Federalist papers*, núm. 22) establecieron con claridad que una persona común dejada en un marco de reglas que le permitan aprovecharse privadamente del bien público, en un marco de baja probabilidad de ser castigado, regularmente se dejará llevar por su interés y beneficio propios. Más contemporáneamente, Olson (1992: 39) define al polizón (*free rider*) como un actor que está actuando de manera oportunista, pero a la vez, racionalmente: si un actor es racional buscará su beneficio y su interés y si éste se logra a costa del esfuerzo y costo pagado por otros mientras que el marco de reglas formales e informales lo permite de alguna manera, sería “irracional” no actuar de esa manera. Un actor que se corrompe podría ser una especie de polizón (o parásito de un marco normativo): como actor comete un acto inmoral, pero no necesariamente un acto irracional, si seguimos este marco analítico. Por lo tanto, si es racional aprovecharse del bien público, el problema está en el marco de reglas, el marco institucional, pues es éste el que permite que el actor racional produzca un beneficio individual a costa del bienestar colectivo (el clásico problema de acción colectiva reanalizado por Olson *op. cit.*: 57).

Es por ello que muchos defienden para el caso mexicano (y para muchos otros) que la corrupción no es solamente un asunto de cultura o de moral. Es común escuchar que en México existe un pueblo corrupto proclive a

desobedecer cualquier marco normativo para actuar conforme al uso y las conveniencias de costumbres o reglas no escritas. De igual forma, existe cada vez más acuerdo sobre que las estructuras sociales y políticas del país están construidas informalmente de tal manera que la corrupción se facilita y se hace una “norma” de la acción gubernamental y privada. En otras palabras, más que un problema cultural es un problema institucional (luego arraigado en actos informales que pueden ser considerados parte de una cultura).

Existe entonces la impresión de que el diseño institucional y de reglas es el que está armado de tal manera que la corrupción se ha “institucionalizado” en México. Es decir, forma parte de las reglas del juego, de las costumbres y de los acuerdos de acción compartida y repetida entre muchos actores sociales. Sin duda, esto impacta en la moral pública, en la languidez de los códigos formales e informales de ética, tanto en la acción gubernamental como en la privada. Es por esto que combatir la corrupción es un desafío enorme para los modelos de gestión actuales, los cuales, necesariamente, tienen que incorporar el objetivo de romper y transformar dicho marco institucional ya arraigado y hasta internalizado.

De acuerdo con la “Encuesta de Fraude y Corrupción en México” (KPMG, 2008), 77 por ciento de las empresas que operan en México ha sufrido cuando menos un fraude en el año 2007, y de estos casos 46 por ciento fue cometido por personal de las propias empresas. Esta encuesta revela que los fraudes más comunes cometidos por empleados de las propias empresas han sido el robo de inventarios y la asociación fraudulenta con proveedores y clientes. Asimismo, los resultados inmediatos de estas prácticas fueron incrementos en costos de operación, pérdida de confianza entre empleados y daños a la imagen de la organización. Algo muy relevante a destacar es que sólo en 60 por ciento de los casos la práctica corrupta fue detectada primero por medio de controles internos y auditoría interna. Peor aún, en 86 por ciento de los casos el fraude se descubrió hasta seis meses después de haberse cometido el ilícito, lo que impidió su enfrentamiento oportuno.¹ Esto muestra los límites de los instrumentos que se tienen a mano para combatir la corrupción cuando ésta se halla institucionalizada.

Por su parte, el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG) para el año 2010,² que pretende medir la corrupción que afecta a los hogares mexicanos, ha identificado 200 millones de actos de corrupción en el uso de

servicios públicos provistos por autoridades federales, estatales, municipales, así como concesiones y servicios administrados por particulares. En 2010, una “mordida” costó a los hogares mexicanos un promedio de 165 pesos y, en términos generales, para acceder o facilitar a los 35 trámites y servicios públicos medidos en este estudio se destinaron más de 32 mil millones de pesos en “mordidas” (Transparencia Mexicana, 2011).

La corrupción es además un tema de investigación que resulta sumamente difícil de abordar en el ámbito académico, sobre todo si busca realizar trabajo empírico. Por ser precisamente actos ilícitos, organizados justamente para no ser detectados y con diversos grados de clandestinidad, resulta muy complejo establecer métodos ordinarios para acercarse al objeto de estudio o un proceso de observación directa que asegure datos fiables. A pesar de las referencias publicadas a partir de las encuestas y estudios que levantan las organizaciones especializadas, es innegable la presencia de grandes dificultades metodológicas para medir la concurrencia de actos ilícitos, por lo que, en alguna medida, las conclusiones arrastran algún nivel de especulación.

En ese sentido, no es conveniente confundir con evidencia empírica sólida la información que provenga de los índices de percepción ni los escándalos ventilados en los medios de comunicación en donde es frecuente encontrar distintas muestras de actos ilícitos a todos los niveles y en todos los ámbitos de la actividad económica pública y privada. Como sostiene Steven Reed (Aroca, s/f), un escándalo nos permite lanzar una breve mirada bajo la superficie de la política a través de un incidente determinado que se convierte en público por su tinte “corrupto”, pero no existe motivo para pensar que los datos proporcionados por los escándalos sean imparciales o estadísticamente representativos.

Tomando en cuenta estos elementos de corrupción que llamaremos institucionalizada o sistémica, el presente documento tiene como propósito revisar la construcción compleja y problemática de los actos corruptos y los posibles mecanismos organizacionales existentes para su detección y combate. Se toma el caso en particular de las auditorías, por ser éstos instrumentos muy socorridos en los que por lo general se depositan expectativas muy altas. Se reflexiona sobre si la auditoría constituye el mecanismo idóneo para enfrentarse a la corrupción en las organizaciones, sobre cuando éstas se integran con redes estratégicas de actores que participan sistemáticamente en actos ilícitos.

A partir de esta discusión, se propone que un primer paso para diseñar esquemas que intenten transformar el marco institucional y a la vez afectar a la corrupción sistémica, es comprender los límites y alcances de cada instrumento pensado para atacar la corrupción. En otras palabras, los instrumentos con que contamos tienen límites importantes a considerar y requieren de un diseño y una aplicación constantemente atenta a la dinámica del fenómeno. Argumentar que se puede erradicar la corrupción es una fallida definición del problema a enfrentar. Plantearse que todo se puede arreglar con más normas y más castigos simplemente es no comprender la complejidad del fenómeno. Pensar que instrumentos como las auditorías son instrumentos anticorrupción por excelencia es errar en la funcionalidad de un instrumento que no está diseñado ni pensado principalmente para ello. Se requiere avanzar en una visión práctica de política pública que defina la diferencia entre el problema público y el problema de política y comprenda y asuma los límites de los instrumentos para lograr los objetivos para plantearse planes de ruta realistas, evaluables y revisables constantemente.

Corrupción: un fenómeno social y organizacional complejo

Atacar la corrupción en el sector público tiene que ver de manera sustantiva con afectar, vigilar, intervenir a las organizaciones gubernamentales. Ahora bien, éstas son construcciones sociales, es decir, están compuestas por personas con valores e ideas, intereses y que actúan en marcos de reglas institucionalizadas (formales e informales). En este sentido, es común asumir que uno de los prerequisites más importantes para el buen funcionamiento de las organizaciones es el apego de las conductas de sus miembros a las reglas, procesos y políticas que se han instaurado dentro del sistema para preservar un determinado orden y estructura de autoridad. Este marco referencial de las conductas busca asegurar la congruencia de acciones con el fin de que cada acto humano, individual o grupal, responda a los principales criterios que rigen las labores dentro de la organización. La organización señala al participante un papel, especifica valores, los hechos y las alternativas sobre las que debe basar sus decisiones (Simon, 1988).

En efecto, con el fin de obtener un patrón estándar de comportamiento de sus miembros, la organización les proporciona algunas de las principales premisas de decisión, los parámetros de valor instituidos, y les otorga además la

información necesaria para la toma de decisiones. De esta forma, y una vez que la persona toma conciencia de la lealtad hacia el sistema y resuelve su decisión de participar en él, los actos que se desvían de las normas imperantes son considerados ilegales y carentes de ética y, por lo tanto, caen dentro del ámbito de la corrupción. El acto corrupto implica en todos los casos la violación de un deber posicional; es decir, un actor que transgrede su papel institucional, la inobservancia de algunas de las reglas que rigen el cargo que ostenta o la función que cumple (Malem, 2002).

La noción de corrupción es parasitaria de un sistema normativo (Malem, 2002), de tal forma que los actos realizados y las conductas de los individuos y grupos serán correctos o incorrectos en la medida en que sean congruentes con un determinado marco de referencia valorativo o normativo. Dicha coherencia puede presentarse respecto de una escala general de valores sociales que harán a la corrupción indeseable desde el punto de vista de los valores sociales o bien con el marco referencial que la organización asigna al individuo, por lo que la corrupción será organizacionalmente indeseable. Adicionalmente, las reglas y normas adquieren con frecuencia relación con un ideal de lo bueno, con lo que, por sí mismas, se legitiman ante todos los actores involucrados.

En la dinámica organizacional, la transgresión del marco normativo puede estar dirigida a múltiples fines, como la resolución de un problema no previsto, por ejemplo. Incluso se podría decir que no es posible innovar en una organización sin romper de cierta manera con ciertas reglas establecidas. Sin embargo, en ocasiones, esta inobservancia del marco operativo no conlleva tales fines prácticos o de innovación, sino que se traduce en un beneficio directo, posiblemente pecuniario, para una o más personas o instituciones relacionadas con la actividad del sistema. En la práctica no siempre es fácil establecer esta frontera entre un rompimiento o modificación de las reglas para generar innovaciones o resolver problemas ágilmente y una afectación de las mismas que termina con una violación de un deber posicional. Probablemente ésta sea una de las principales razones por las que es tan difícil identificar y atacar la corrupción: muchas veces, al hacerlo, se están rigidizando las opciones y la capacidad de respuesta organizacional ante cambios contextuales.

Asumiendo que es posible identificar estos actos violatorios de un deber posicional, debería ser identificable la manera en que por acción o inacción, se manipulan medios, instrumentos, procedimientos u objetivos con el fin de crear un beneficio particular, de naturaleza política, económica o profesional.

Incluso tendría que ser posible aseverar que dichas violaciones fueron llevadas a cabo de modo consciente y libre, es decir, estando presente una voluntad por parte de quien comete la transgresión.³ Esta característica volitiva sustrae al corrupto de la condición de la inadvertencia o equivocación y lo sitúa en el ámbito de la premeditación. En la práctica, nuevamente, identificar sin ambigüedades todos estos elementos en un caso particular puede ser sumamente complicado.

Y por último es necesario considerar que muchos actos corruptos que cumplen con todos estos elementos antes descritos (transgresión de reglas o valores para beneficio propio, con premeditación y una clara voluntad de llevar a cabo el acto corrupto), son realizados en secreto o por lo menos sin que su autoría sea explícita. Frecuentemente, la corrupción es practicada a través de transacciones clandestinas, en donde los perpetradores se benefician ilícitamente de su posición organizacional, protegidos por un ejercicio sistemático de acciones de ocultamiento. Este último elemento advierte sobre otra característica común de la corrupción: tiende a ser un acto social, es decir, donde participan muchos actores en diversas transacciones con diferentes grados de involucramiento y voluntad.

En estos casos, la aplicación de cualquier sanción sobre estos actores dependerá de la capacidad del sistema para revelar las situaciones anómalas y controlarlas mediante los mecanismos legalmente constituidos para ello. Una salvedad la constituyen aquellos sistemas en donde la manipulación de los recursos organizacionales y el autoaprovechamiento de los mismos se convierte en una práctica difundida y culturalmente aceptada. La corrupción se convierte en sistemática y disfruta de un estatus casi oficial, sustentada ya no sólo por el ocultamiento, sino por la simulación, los acuerdos officiosos y las costumbres o “acuerdos” no escritos pero conocidos y aceptados por varios.

En cada acto corrupto siempre existe una víctima quien recibe el daño patrimonial o moral del acto realizado. Normalmente esta víctima es la propia organización, que sufre daños en su patrimonio; pero, en un sentido más amplio, las afectaciones pueden llegar a la sociedad misma. Existe evidencia de que los actos de corrupción representan un costo muy importante con el que se grava la actividad económica; también se resta capacidad institucional a los gobiernos y aún están por determinarse los costos sociales reales que se ocasionan con estas prácticas.

Todos estos elementos son los que hacen de la corrupción un fenómeno social tan difícil de identificar y tratar. Corrupción es en realidad un concepto ambiguo cuyo referente empírico se presenta a través de una gran variedad de facetas y expresiones.

La dificultad de definir y estudiar la corrupción está muy bien explicada por Heidenheimer (1989). Este autor ha identificado matices de corrupción; por ejemplo, la *corrupción blanca* identifica aquellas prácticas o conductas que no son reconocidas como corruptas por una generalidad de la opinión pública; en otras palabras, la corrupción se convierte en un rasgo institucionalizado y se encuentra integrada en la sociedad, por lo que no se le califica como problemática; incluso, por el contrario, puede ser tomada como necesaria o indispensable para el cumplimiento de determinados fines. Tales son los casos de los llamados pagos de engrase o pagos de peaje, en donde, sin que necesariamente se viole una norma, se paga para que se cumpla la existente de manera expedita.

Aun cuando la administración posee un código externo, éste es constantemente contradicho por prácticas internas, que alientan, desarrollan y ocultan sus violaciones. Los infractores son frecuentemente protegidos y quienes hacen públicos dichos comportamientos son degradados y sometidos a represalias (Malem, 2002).

Por su parte la *corrupción negra* presenta un amplio consenso de rechazo en la sociedad en general cada vez que se presenta, puesto que entraña el rompimiento con valores que, por lo menos de manera consensual, son identificados como fundamentales en un determinado grupo humano. Finalmente, se habla de la *corrupción gris* en la que, en el contexto de la misma sociedad, algunas personas la definen como actos deleznable, mientras que otras la aceptan fácilmente.

Ante esta complejidad del fenómeno, se han avanzado diferentes propuestas a lo largo de los últimos años para enfrentarlo. Una propuesta muy socorrida hoy día parte del supuesto de que la corrupción en todo caso es un tipo particular de conducta que ocurre entre individuos que se comportan racionalmente, de acuerdo con su percepción de los beneficios que acarrearán sus acciones. En este sentido, el combate a la corrupción se basa en la creación de un marco de incentivos que permitan estimular o reprimir conductas individuales, con el fin de que éstas se orienten a la consecución de objetivos generales o consensuados. En la medida en que se generen los incentivos positivos y negativos adecuados,

los individuos tomarán decisiones congruentes con el marco normativo vigente y con intereses generales o los de la estructura de poder. Si el marco de incentivos no es lo suficientemente claro o creíble, o bien no se encuentra perfectamente sancionado, los actores tenderán a llevar a cabo actos corruptos. En este enfoque no hay preocupación sobre el contenido ético de las conductas tanto como en hacerlas lo suficientemente racionales para que simplemente sean desdeñadas por un individuo interesado en maximizar su beneficio personal.

Lo anterior supone que los actores, siempre calculadores, buscarán sus propios objetivos por lo que, ofreciendo el incentivo correcto, ellos incrementarán su propio beneficio al mismo tiempo en que cooperan con la organización y sus fines. Una forma de instrumentar incentivos adecuados es elevar los costos de la corrupción, aumentar la probabilidad de ser observado (y castigado), disminuir sensiblemente la impunidad como incentivo positivo para la corrupción; otra es aumentar las penas y castigos y su credibilidad como amenaza susceptible de ser cumplida. Todo esto para hacer menos atractiva (racional) la opción de transgredir el orden impuesto mediante la realización de actos corruptos.

En el otro extremo, se mantiene la visión general de que la corrupción es sustantivamente un problema ético. Justamente un acto ético tiende a ser pensado como aquel que realiza el actor porque lo considera virtuoso, bueno o justo, sin importar el beneficio o el costo que el actor tenga que sacrificar o pagar. En esa medida, la incidencia de actos corruptos depende no de una elección consciente y calculada del actor sobre beneficios personales, sino de la expresión de una construcción del mundo sobre la base de lo bueno y lo malo y por consiguiente del apego de los individuos a determinados valores sociales u organizacionales. Su combate entonces tiene que ver con el fortalecimiento de los principios éticos del comportamiento de los actores organizacionales. En este caso se hace énfasis en los valores que han interiorizado los participantes y en la posible adhesión o lealtad a la organización y a sus fines más explícitos. A través de ésta, se asegura que el individuo, de manera automática y sin la presencia de estímulos externos, tome las decisiones más congruentes con los intereses de la organización. Los individuos interiorizan las normas o el espíritu de imparcialidad y beneficio colectivo con que el marco valorativo puede estar dotado.

Estos elementos que hemos sumado hasta ahora, plantean una serie de retos importantes para el análisis y el diseño de políticas e instrumentos anticorrupción. Sin lugar a dudas hablamos de un fenómeno que implica relaciones sociales y organizacionales. Un fenómeno que no siempre es fácil de identificar, a veces por la ambigüedad implícita en lo que significa acatar fielmente (siempre) las normas, y otras por un esfuerzo sistemático para esconder justamente las violaciones dolosas llevadas a cabo contra las normas o principios de una organización o una ley. Y, por último, porque en el fondo la corrupción puede ser un acto racional, visto desde un sentido muy particular del concepto, donde la fuerza o valor ético puede ser sobresido por la fuerza racional (que deviene de una “naturaleza” humana egoísta) de buscar satisfacer los fines del individuos aun si esto implica aprovecharse de un bien público. No es que se pueda encontrar entonces una respuesta fácil o sencilla a un fenómeno de esta naturaleza. Pero al menos tener claras estas especificidades puede ayudar a diseñar y analizar políticas concretas, instrumentos específicos para enfrentar al fenómeno de la corrupción (o más prácticamente, a alguna de sus aristas) de una forma más realista, con una clara conciencia de los límites de los instrumentos con que contamos para ello.

Corrupción en el sector público

Es claro que la corrupción no tiene un único ámbito de expresión y no puede concluirse que sea sólo en las tareas de gobierno donde se llevan a cabo acciones ilegales que trastocan el orden formal en beneficio de algunas personas. Pero tampoco se puede negar que el sector público constituya un espacio muy vulnerable para la aparición frecuente de distorsiones en las conductas de los individuos y que muchas de ellas tengan por fin apropiarse de las importantes rentas económicas o privilegios que se generan en dicha esfera. Adicionalmente, este ámbito presenta una amplia visualización social, por lo que los efectos más negativos y extremos de los actos corruptos tenderán a destacarse con facilidad y a clasificarse como algo natural o normal en la acción del gobierno. Hay numerosos ejemplos, tales como: enriquecimiento ilícito, peculado, cohecho, tráfico de influencias, soborno, malversación de fondos, prevaricato, conflicto de intereses y un largo etcétera.

El aparato burocrático debe ser garante del cumplimiento de las leyes en todo el cuerpo social y en esa medida encontrar un funcionamiento apegado a la

norma es su sentido y deber. En esa medida, los actos corruptos “desnaturalizan” sus actividades y conducen a un extravío del regular ejercicio de la función de gobierno en todos sus órdenes y niveles, lo que resulta, finalmente, una barrera para el desarrollo político, económico y social de cualquier país. Los funcionarios que caen en este tipo de conductas derivadas de su posición de confianza y poder dentro de la estructura orgánica del gobierno, depredan los recursos públicos y socavan cualquier intención de conformar instituciones democráticas y eficaces.

Es posible afirmar que existe corrupción cuando un funcionario, que es una persona que ha aceptado la obligación de actuar en representación del interés general instituido en un marco legal específico, sacrifica dicho interés en beneficio propio o de un tercero. En este caso, la corrupción pública implica la existencia de un corrupto, que es el agente público que tiene la obligación de perseguir los objetivos dictados en el marco institucional, un tercero o corruptor dispuesto a pagar por beneficiarse del acto corrupto, y el ciudadano visto como un genérico (es decir, como interés público), cuyo provecho es sacrificado.

Con ello tenemos la fórmula de acuerdo con la cual es posible hablar de corrupción en el sector público cuando se dan tres circunstancias: una norma clara y transparente quebrantada, un funcionario que la quebranta y que obtiene un beneficio conocido para sí mismo, y la apreciación clara de que dicho beneficio obtenido es consecuencia directa del acto corrupto (Tanzi, 1995).

Es fundamental comprender que si bien la corrupción se expresa en actos discretos, es decir, actos específicos, concretos y espaciados en el tiempo, detrás de muchos de éstos se encuentra un marco de reglas informales muy arraigado en la conciencia y cálculo de los actores sociales. Es decir, la corrupción se puede convertir en un sistema, es un marco donde muchas personas y organizaciones participan siguiendo (paradójicamente) ciertas reglas y normas para poder participar en el sistema mismo. Con la palabra sistema queremos expresar con claridad que en muchos casos se habla de una corrupción compuesta por una serie amplia de actores que se enlazan y se apoyan para sostener una dinámica constante y relativamente estable en el tiempo. Esto implica que dicho sistema contiene sin duda reglas y normas informales, tal vez hasta sanciones a los que las violan, por paradójico que suene. Y supone muy posiblemente secuencias y actos específicamente formulados para evitar ser

observados y castigados. Ante esta dinámica, no es de sorprender que los instrumentos a disposición para atacar la corrupción estén limitados ante esta red de acuerdos y comportamientos. Y es esta lógica la que explica en principio por qué es fundamental comprender los costos y límites de los instrumentos para atacar este fenómeno y la advertencia que se requiere más que discursos moralistas (como proponer “una batalla total” contra la corrupción) para enfrentarlo.

De alguna manera, los instrumentos anticorrupción han buscado enfrentar el fenómeno tanto desde un punto de vista práctico que eleve las amenazas y el peso de los castigos, como el fortalecimiento de los comportamientos éticos en la acción gubernamental. Ambas perspectivas llevan muchas veces a que un mismo instrumento pueda ser visto en términos de efectos buscados muy distintos. Por ejemplo, la pregunta: ¿Cómo hacer racional la ética en el acto gubernamental? Con una lógica más racionalista sería fundamental hacer costoso el acto corrupto y hacer benéfico socialmente (no sólo en términos “morales”, sino prácticos) el acto ético. Ahora bien, la solución parece expresarse fácilmente, pero su instrumentación no lo es. Hacer racional el acto ético e impulsar una cultura con determinados valores humanos, es sin duda el resultado de una transformación institucional y por tanto organizacional, no un asunto que se logra solamente girando instrucciones o creando nuevas normas. Una norma que busca limitar a los corruptos puede desincentivar a los innovadores o crear un ambiente persecutorio generalizado, sin premiar a los “no corruptos”. O afectar de manera diferenciada a quienes de manera natural por su puesto deben tomar decisiones que implican determinados niveles de riesgo: una falla puede ser vista entonces como: 1) un error con dolo, 2) como un error de cálculo o 3) simplemente como un efecto esperado probabilísticamente. La dificultad práctica y organizacional la enfrenta directamente cualquier servidor público que debe tomar decisiones con cierto nivel de riesgo (en la administración pública contemporánea, prácticamente todo mando medio y superior): ¿cómo identificar la diferencia entre estos tres tipos de “error”? Si en automático se persigue como corrupción o sospechoso de corrupción a los errores 2 y 3 se está mandando una señal: como servidor público no arriesgues, no tomes riesgos aun si eso pudiera significar una mejora profunda en los resultados gubernamentales. Las consecuencias no previstas y no deseadas de una norma anticorrupción son casi siempre múltiples.

El primer paso para muchos es entonces el de las amenazas creíbles y los castigos verosímiles. Esto para elevar el costo real para quienes pudieran aprovecharse privadamente de recursos públicos pero que al “calcular” racionalmente los beneficios observarán que puede ser altamente riesgoso entrar en una dinámica de este tipo. El segundo paso sería, una vez que los costos han sido elevados, fortalecer la racionalidad del acto ético. Aquí el abanico es amplio: desde el aprecio organizacional y social por actuar correctamente hasta la formación de culturas organizacionales sólidas y respetadas de mística y misión (Goodsell, 2011). Es un hecho que en México, desafortunadamente, se tiene poco aprecio por las organizaciones gubernamentales. Desde la perspectiva de los ciudadanos, estos instrumentos clave de política pública son percibidos como ineficientes y están llenos de personas incapaces o definitivamente corruptas. Desde la arena política, es decir, desde la perspectiva de los políticos electos y designados, parece dominar una concepción de que son instrumentos para fines políticos, más que para entregar servicios y soluciones eficaces a problemas públicos. No parece haber una conexión clara con el sistema político que establezca la importancia de estas organizaciones en términos de su gestión y desarrollo, como condición para la intervención gubernamental exitosa para resolver problemas públicos importantes.

La cuestión estratégica puede ser entonces clara, se tiene una idea básica del camino a seguir. Sin embargo, es menos sencillo comprender la puesta en práctica de estos dos pasos, pues de lo que estamos hablando en México es muy probablemente de un marco institucional que sustantivamente basa su existencia en decenas de actos de corrupción a lo largo y a lo ancho del país, en todos los niveles gubernamentales (alto, bajo, federal, local) y privados (entre empresas, entre empresas y gobierno, entre empresas y las personas). En otras palabras, corrupción institucionalizada.

Es necesario distinguir entre la corrupción en que puede incurrirse de manera individual como meros hechos aislados, no vinculados y de comportamiento discreto, y situaciones de corrupción sistémica que se producen cuando los mecanismos y las prácticas corruptas están tan institucionalizadas que las incorrecciones parecen la norma y los comportamientos orientados al logro de los objetivos institucionales son la excepción o se encuentran subordinados a los primeros. En este contexto, es posible identificar la existencia de aparatos organizados y sistemáticos de corrupción que hacen que la administración

pública se transforme en una herramienta usada para el beneficio de los infractores, en contra de los intereses generales (Malem, 2002).

Por corrupción sistémica queremos expresar la intención organizada de corrupción de un grupo importante y con poder en diversos ámbitos, públicos y privados. Este fenómeno construye y se apoya en un marco de costumbre y “normalidad” que le da continuidad y realimenta sus efectos, mismos que se expresan a través de comportamientos anómalos que se convierten en una situación anómica al sistema (Aroca s/f). Es decir, entendida en el sentido de Durkheim (2004: 391), la corrupción sistémica se presenta en una organización como un comportamiento regular y estructural, aunque no legítimo, que afecta significativamente los resultados y parámetros de funcionamiento del sistema total.

Adicionalmente, la corrupción sistémica presenta un segundo nivel, lógico pero más complejo: la organización específica y consciente para cometer actos ilegales en forma prácticamente profesional. El dilema está, hipotéticamente, en que la corrupción sistémica busca en forma instrumental y racional evadir los controles y las reglas establecidas para combatirla; es decir, se encuentra preparada y organizada para *evadir* y engañar los esfuerzos institucionales que se desplieguen en su contra.

Dos razones vinculadas podemos esgrimir para esta conclusión aparentemente pesimista: la primera tiene que ver con los límites de los instrumentos mismos y la segunda con el problema de la corrupción sistémica. Puesto que estamos hablando de una situación de cambio institucional, el problema que tenemos es que no existen teorías sólidas de diseño institucional (Goodin, 1998) que aporten líneas concretas de ajuste a distintos niveles, como si hubiera una receta infalible. También tenemos teorías como el Nuevo Institucionalismo Económico (North, 2005) o el Nuevo Institucionalismo Sociológico (March y Olsen, 1997: 327), pero en realidad, las teorías institucionalistas son todavía muy generales como para proporcionar lineamientos operativos orientados a diseñar, modificar, romper o cambiar viejas instituciones por otras “nuevas” (incluso podríamos decir que el institucionalismo sociológico, en muchos sentidos, niega que exista alguna posibilidad de diseñar instituciones como si fuera una labor de ingeniería o arquitectura; Brunsson, 2006).

Las instituciones no son sólo las reglas del juego: en realidad estas “reglas” son el efecto y no el punto de partida de una institución, estrictamente hablando.

De hecho, dichas reglas pueden convertirse en instituciones, pero éstas se integran a través de un proceso específico en el tiempo que hace que los diferentes actores reaccionen y se conduzcan de manera relativamente predecible, gracias a que repiten ciertos comportamientos (proceso de estructuración, dice Giddens, 1984): ¿Cómo se llegó a esas reglas del juego, a través de qué procesos acabaron siendo internalizadas, repetidas, asumidas como “normales” por los actores? A veces, las reglas terminan formalizando el juego, pero, muchas veces, las reglas formales también tienen consecuencias no deseadas de la acción, creando reglas inesperadas del juego.

Los instrumentos que tenemos, las reglas formales, los procesos organizacionales, las estrategias de vigilancia, los instrumentos de auditoría y control, son todos necesarios si se quiere “elevar” los costos del acto corrupto, pero en realidad son instrumentos muy limitados. Pareciera necesario pensar no sólo sus intenciones, sino estar realmente preparados para estudiar el “efecto neto” causado en diferentes circunstancias y ambientes (Arellano, 2010b). Lo que vemos al estudiar el efecto neto es que existen consecuencias no esperadas y no deseadas de la acción y sobre todo que los agentes y actores sociales se mueven, reacomodan sus estrategias y principios y crean “nuevos juegos” que no existían, y tal vez no podían ser previstos necesariamente en el “modelo” original de reforma o cambio. Es importante considerar esta dinámica también cuando hablamos de corrupción institucionalizada y de corrupción sistémica. Es decir, no sólo los actores están acostumbrados al acto corrupto y lo ven todos los días, en casi todas las esferas de su vida (al realizar un trámite público o privado, al enfrentar a una autoridad como los agentes de tránsito, al otorgar una cuota en una escuela pública gratuita, y al leer las noticias de las riquezas inexplicables de líderes sindicales o políticos electos), sino que en muchos casos las consideran necesarias y normales para que las cosas funcionen.

Proponemos que esta diferenciación es crítica para poder avanzar en la comprensión de los límites de los instrumentos de control y combate a la corrupción que tenemos a la mano cuando hablamos de corrupción institucionalizada y de corrupción sistémica, como presumiblemente existe en México. Es decir, los instrumentos con que contamos y los que podemos crear y modificar, deberán partir de una clara comprensión de sus límites para enfrentar dos cuestiones relacionadas pero distintas: la corrupción está institucionalizada, y combatirla implica cambiar dicha institución. En otras palabras, no es una cuestión de ética y moral, de cultura, sino justamente de

cambio de instituciones que generen como efecto final (en el mediano y largo plazo) el cambio en la ética y la cultura (cuestión que, como dijimos, no es nada sencilla, ni existen teorías sólidas para lograrlo).

¿Instrumentos contra la corrupción?

El caso de la auditoría

En las democracias contemporáneas se ha intentado atacar la corrupción (más precisamente, los múltiples tipos de corrupción que existen) con diversos instrumentos jurídicos y administrativos dirigidos a lograr cierto grado de control sobre estas prácticas. Es importante reconocer que, si bien la situación ideal sería reducir los comportamientos ilegales a cero, esto se vuelve imposible debido a que para llegar a ese resultado se requeriría invertir más recursos que los propios costos ocasionados por la corrupción misma (Malem, 2002).

Por lo general, los instrumentos anticorrupción inician generando altas expectativas, pero, en la práctica, su impacto resulta muy limitado y es frecuente que sean acompañados por importantes problemas organizacionales como los que se explican en otros capítulos de este libro. De alguna manera, este tipo de estudios ha clarificado que todo instrumento anticorrupción es limitado y tiene costos, por lo que generar expectativas de cambios institucionales rápidos y sin “fricciones” es muy poco realista (Anechiarico y Jacobs, 1996; Kelman, 1990). En efecto, factores como la complejidad del fenómeno a atacar, los costos de aplicación y vigilancia, los efectos contraproducentes en sentido organizacional (por ejemplo, desmotivación y desconfianza ante sistemas de informantes internos o sobrecarga normativa para cumplir con múltiples normas de vigilancia y control) y la relativa facilidad con que estos instrumentos son afectados en un contexto de corrupción sistémica, terminan trastocando las intenciones más optimistas de quienes formulan las reformas anticorrupción.

Uno de los instrumentos a analizar, sin duda, por su importancia e impacto, es el de las auditorías. Tradicionalmente, se ha considerado la auditoría como el instrumento idóneo para enfrentar situaciones de corrupción dentro de las organizaciones. Si bien la auditoría comenzó siendo un examen sistemático de los registros contables y estados financieros con el fin de verificar los hechos relativos a las operaciones de la empresa y sus resultados, en la actualidad su

papel y técnicas se han ampliado para abarcar otros aspectos relevantes de la actividad organizacional.

De esta forma, es común que muchas organizaciones emprendan esfuerzos internos de revisión y supervisión de sus procesos bajo el membrete de auditorías. Este instrumento se ha convertido en una técnica de control que permite examinar y evaluar la eficiencia de los resultados de un organismo social en relación con las metas fijadas; los recursos humanos, financieros y materiales empleados; los métodos y controles establecidos y su forma de operar. A través de sus distintas modalidades, la auditoría realiza un examen independiente de las diferentes facetas de la actividad organizacional para contribuir a la consolidación de procesos eficientes en todo el sistema. Una definición formal puede ser la siguiente: una auditoría provee de evaluación autónoma, imparcial y no partidista respecto del manejo, desempeño y costos de las políticas y programas gubernamentales (GAO, 2011: 4 y 14).

La auditoría se convierte en un instrumento de rendición de cuentas en diferentes criterios que van desde economía, eficiencia, equidad, transparencia. Podría decirse que la idea funcional está en última instancia en apoyar a los actores organizacionales en la ejecución efectiva de sus actividades con base en recomendaciones, análisis, información y evaluaciones (Santillana, 2002: 415) y con un sentido de rendición de cuentas que puede ser sumamente amplio (como en el caso de la GAO (Government Accountability Office) en los Estados Unidos, que lo define en último sentido guía como servir al “interés público”, GAO, *op. cit.*: 9). El trabajo del auditor se orienta a realizar un ejercicio estratégico con el fin de profundizar la eficacia del control interno, priorizar la investigación por fraude y corrupción y reportar en tiempo y forma el gasto público (García Crespo, 2008).

Sin embargo, a diferencia del fraude, la corrupción puede no dejar huella. Y ése es el gran reto de las auditorías y los y las auditores. Como lo explica Kahn:

En su profesión, mientras trabajan en grandes organizaciones gubernamentales, los auditores “huelen” la corrupción pero pueden sentirse desarmados para lidiar con ella. No necesariamente tienen las herramientas a la mano para tratar con este tipo de problemas. Los auditores saben que es imposible observar físicamente todas las transacciones y situaciones. Un ejemplo es el soborno que toma un policía ante una violación de tránsito. Nadie puede castigarla a menos que se tome al policía con las manos en la masa. Los auditores no están para atrapar a la gente con las manos en la masa. Así que no pueden hacer mucho en dichos casos. De manera similar, los auditores no pueden lidiar con la corrupción política, social o

cultural... Pueden darse situaciones que en organizaciones de sector público o privado se tienen reglas a prueba de balas pero donde la corrupción sigue existiendo debido a problemas de implementación. Los auditores en todo caso pueden apuntar respecto de estas debilidades que son fuentes de corrupción (Kahn, 2006: 4).

Es claro entonces que las auditorías, como un instrumento anticorrupción, están bastante limitadas. Funcionalmente se encuentra atado a encontrar evidencias sobre procesos previamente establecidos y secuenciados. Implica un esfuerzo sistemático por seguir estas huellas, con una visión amplia de mejora de procesos. Para combatir la corrupción, en todo caso, lo que una auditoría puede obtener son indicios, señales, sucesos que pueden hablar de oportunidades de corrupción (Kahn, *op. cit.*: 5). Investigar si de hecho existen dichas oportunidades en la práctica implica otro paso conceptual y funcional: la persecución propiamente a través de trabajo de inteligencia de las evidencias para armar y construir un caso sólido de corrupción descubierta (KPMG, 2006).

En efecto, el método de la auditoría se basa en la investigación, consulta, revisión, verificación, recopilación y evaluación de información institucional con el objeto de valorar el grado de cumplimiento de los criterios de funcionamiento con los que la propia organización se ha dotado, o bien, que está obligada a seguir de acuerdo con un marco normativo específico. En otras palabras: no hay auditoría genérica, toda auditoría debe perseguir objetivos muy específicos y hacerlo a través de criterios establecidos *ex ante* e información oficial lo más clara posible, definida y *acotada con precisión* desde el principio. En este contexto, con base en los procesos de control y revisión realizados y en el enfoque integral que anima la auditoría, de manera natural ésta se ha ligado a la responsabilidad de investigar las irregularidades intencionales que surgen con cierta frecuencia en el ámbito de las organizaciones y encontrar indicadores o casos de cualquier acto ilegal caracterizado por engaño, ocultación o violación de confianza. La auditoría aspira a prevenir y descubrir errores y actos ilegítimos que pudieran causar daños a la integridad patrimonial de la organización o afectar su desempeño, siempre a través de un proceso altamente sistemático que no se espera cambie abruptamente durante el propio proceso de la auditoría (esto afectaría sin lugar a dudas la credibilidad y legitimidad de la misma).

El auditor puede permanecer alerta ante cualquier circunstancia que pudiera facilitar y permitir cometer actos corruptos (oportunidades de corrupción).

Estar alerta a oportunidades como debilidades de control, que podrían permitir la ejecución de actos ilícitos. En efecto, la aplicación sistemática de la auditoría eventualmente tiene como resultado la detección de situaciones organizacionales opacas, extrañas, alejadas de la norma o simplemente inusuales. Dichos hallazgos pueden detectar situaciones de vulnerabilidad de la organización y originar, por un lado, acciones de prevención, y por otro, acciones de inhibición. Es decir, por un lado pretende evitar la continuidad de los actos corruptos, y por el otro reducir la posibilidad de que éstos se presenten en el futuro.

El gran reto, reconocido en la literatura especializada, es que la auditoría como instrumento tenga como objetivo principal enfrentar el ocultamiento de actos corruptos. En realidad, su capacidad para ello existe, pero es limitada. Como establece (Badillo, s/f) las auditorías mantienen capacidades para *advertir sobre posibles* casos de corrupción. El o la auditora deben:

1. Poseer los conocimientos y habilidades suficientes que le permitan identificar los indicadores de una conducta irregular (banderas rojas); es decir, reconocer los indicios de corrupción dentro del sistema.
2. Permanecer alerta ante cualquier circunstancia que pudiera facilitar y permitir el cometimiento de actos ilícitos; o sea, reconocer las situaciones corruptas potenciales.
3. Evaluar si existen suficientes indicios del cometimiento de un acto corrupto.

El proceso debe ser sistemático y atado a las reglas establecidas por la propia auditoría: cuando se detectan *riesgos* en la organización respecto al desempeño de ciertos funcionarios, el auditor habrá detectado una “bandera roja”. En efecto, los auditores pueden localizar *posibles* actos de corrupción mediante la búsqueda e identificación de indicadores específicos llamados banderas rojas. Pero es sólo una posibilidad que tendrá que ser analizada y comprobada (Albrecht, *et al.*, 2001).

La acumulación de banderas rojas dentro de un ambiente institucional configura una situación evidentemente anómala y posiblemente corrupta. *Las banderas rojas no significan necesariamente actos de corrupción*, pero su presencia constituye una alerta para los dirigentes de la organización sobre la posible existencia de actividades irregulares que merecen examinarse. Evaluar los

indicadores que señalen la posibilidad de que un acto ilícito ha sido cometido, puede significar que hay suficientes indicios del cometimiento de un fraude; y que, por lo tanto, amerita el inicio de una investigación a profundidad (auditoría forense, por ejemplo, como veremos más adelante).

La teoría de la bandera roja (*The red flag theory*) sobre detección de fraudes expone que cada fraude envuelve tres elementos constitutivos (Albrecht, *et al.*, 2001):

1. El acto que consiste en tomar activos o bienes como inventarios, efectivo o información.
2. El acto de ocultación que implica los pasos que realizan los perpetradores para ocultar el fraude.
3. La conversión, que tiene que ver con obtener los beneficios de los bienes robados.

No se debe olvidar que en casos de corrupción sistémica, los actores involucrados frecuentemente han construido relaciones y procesos organizados para evadir la auditoría (Kahn, *op. cit.*: 5).



Cuadro I.1. El papel de los auditores ante la corrupción

[Click para ampliar](#)

Esto implica en realidad que las auditorías son un instrumento anticorrupción muy claramente especificado: para localizar *posibles* oportunidades y actos de corrupción con el fin de que sean investigados. La investigación es fundamental y es un paso distinto al de la auditoría. Atacar la corrupción sistémica implica un esfuerzo de inteligencia, de investigación que va mucho más allá de las posibilidades funcionales de las auditorías. El sentido de la auditoría es buscar opciones de mejora, localizar errores, puntualizar oportunidades. Eventualmente observar, detectar, diagnosticar oportunidades o riesgos de corrupción. Pero su lógica funcional no está en investigar el proceso que puede estar detrás de una dinámica de corrupción.

De alguna manera, identificar con claridad los límites de la auditoría ayudará a países como México a comenzar un largo proceso de diferenciación entre el

rol del auditor, del investigador y del persecuidor o castigador (ONU, 2004: 11). De esta manera, parece elemental avanzar en la construcción de mecanismos de investigación de otro tipo y evitar sobrecargar de expectativas a la auditoría como instrumento para combatir la corrupción. El papel de la investigación es fundamental. El diseño institucional de las estructuras de investigación es una discusión compleja y sofisticada (ONU, 2004: 18).

En este sentido, a manera de ejemplo de instrumentos de investigación vale la pena mencionar el caso de la auditoría forense. Como se ha mencionado en el apartado anterior, cuando en la ejecución de labores de auditoría se detecten actividades irregulares, es necesario pasar a una etapa de investigación. La lógica es muy sencilla: los actos de posible corrupción muy probablemente forman parte de una red de relaciones, esquemas, contubernios y procesos que pueden estar muy sistematizados. De ser el caso, es muy probable que una auditoría no alcance a observar las intrincadas redes de acciones y ocultamientos que están detrás de un posible acto discreto de corrupción. Más aún, iniciar procesos de vigilancia o auditoría o cualquier otra investigación abierta y transparente (como deben ser las auditorías por principio) pueden producir efectos contra-intuitivos: por ejemplo, lanzar una advertencia a los participantes en dichas redes de que mejoren sus procesos de ocultamiento, haciendo la investigación todavía más difícil. Una vez que se sospecha que hay un sistema de corrupción es fundamental investigar, desarrollar hipótesis, avanzar sobre diversas fuentes de información y por lo general hacerlo de una manera discreta e incluso secreta para evitar lanzar advertencias innecesarias a los participantes en la red de corrupción y evitar así que “levanten la guardia”. Como se puede observar, la etapa de investigación sigue reglas y lógicas muy distintas a las de la auditoría tradicional.

La conocida como auditoría forense es justamente una metodología abocada a realizar una investigación rigurosa con la presunción de existencia del fenómeno de la corrupción y para ello aplica técnicas de investigación criminalística, integradas con la contabilidad, conocimientos jurídico-procesales, y con habilidades en finanzas y de negocio, para reunir información y opiniones en el examen de situaciones específicas. Y hacerlo con sigilo e incluso con secrecía (tema que puede levantar otros asuntos relacionados importantes que tienen que ver con la ética de quienes participan en este tipo de auditorías).

En estricto sentido, la auditoría forense se considera una segunda etapa del proceso de auditoría (aunque no depende de ella), puesto que permite ahondar en los resultados obtenidos en la revisión inicial a través del seguimiento de las banderas rojas. De esta forma, cubre un amplio espectro de actividades que comprenden procesos que van desde la recaudación de pruebas y el peritaje hasta la dictaminación de situaciones específicas. El nombre de forense deviene del sentido final de una auditoría de este tipo: buscar, sistematizar y armar evidencias para presentar los casos ante una corte legal (Nigrini, 2011).

De la misma forma, su labor no solamente se destaca en las investigaciones en curso, sino en etapas previas al hecho corrupto, es decir, el investigador actúa realizando análisis que permitan determinar la existencia de un delito y su posible daño para definir si se justifica el inicio de un proceso ampliado (Crumbley *et al.*, 2005). Esta situación aplica también para las investigaciones de crimen corporativo que se relacionan con fraude contable ante la presentación de información financiera inexacta por manipulación intencional, falsificación, lavado de dinero, etcétera.

Sin lugar a dudas, este tipo de auditorías es altamente especializado, concentrándose en asuntos financieros (Vasudevan, 2004: 359), para de ahí partir a desarrollar pistas que permitan descubrir actos fraudulentos, aun aquellos que pueden estar ocultados de manera sistemática (es decir, planeada, a propósito). Adicionalmente, la auditoría forense no se ha limitado a los fraudes propios de la corrupción administrativa, sino que también ha diversificado su portafolio de servicios para participar en investigaciones relacionadas con crímenes fiscales, el crimen corporativo, el lavado de dinero y el terrorismo, entre otros.

Es importante destacar que este tipo de auditorías forenses son altamente costosas, tremendamente focalizadas y requieren de un diseño organizacional que evite abusos (ante el hecho de que muchas de estas auditorías deben hacerse con sigilo para evitar alertar a los participantes en la red de corrupción). Nuevamente, es un instrumento con límites y especificidades a considerar en cada caso.

Reflexiones finales

A pesar de su amplio uso, la auditoría presenta evidentes limitaciones cuando se enfrenta a medios caracterizados por una corrupción sistémica. Es factible

preguntar qué tan eficaces pueden ser las técnicas de auditoría basadas en inquisiciones administrativas, cuando los comportamientos anómalos conforman situaciones sistémicas y organizadas como ya se ha citado en este capítulo.

Es común plantear que la auditoría tradicional puede tener un desempeño elevado cuando logra construirse dentro de la estructura de la entidad y es parte integral del esquema estratégico de la organización, es decir que forma parte sustancial de los procesos de planificación, ejecución y seguimiento (Santillana, 2002: 415). En otras palabras, una auditoría tiene un protocolo fundamental de transparencia y claridad en sus procesos, propósitos y límites. Estos principios fundamentales, curiosamente, la hacen un instrumento limitado cuando se quiere enfrentar dinámicas ocultas y que en forma organizada están preparadas para eludir una auditoría formal.

Una auditoría es un instrumento con límites. Su papel puede ser disuasivo y en general de advertencia inicial, de localización de posibles actos de corrupción. Pero el siguiente paso es investigar, y aquí es necesario avanzar, en México, en la estructura organizacional e institucional de investigación, propiamente dicha. Un ejemplo interesante es el de las auditorías forenses, pero es claro que para el caso mexicano la incorporación de este tipo de esquemas requiere de una reflexión y diseño cuidadoso que dé soporte a este tipo de instrumentos. Es muy lógico advertir que desarrollar actividades de investigación de este tipo es sumamente costoso en tiempo y recursos humanos y financieros. Por lo general estos procesos de auditoría se disparan una vez que se tiene alguna certeza de que algo extraño ha pasado (como podría ser advertido por una auditoría tradicional), pero sus reglas de actuación, más bien secretivas y de persecución de evidencias en un ambiente de corrupción sistémica, obligan a reflexionar con gran cuidado sobre su formulación, vigilancia y protección.

¹ Este estudio se realizó a partir de una encuesta aplicada a 235 directivos de empresas que operan en México y que han registrado ingresos anuales desde menos de 200 millones y hasta más de 5 mil millones de pesos. Las empresas que participaron en este estudio representan diversos sectores e industrias. El cuestionario utilizado se organizó en tres secciones: perfil de la empresa, percepción y experiencia con fraudes, percepción y experiencia con pagos extraoficiales a servidores públicos.

² El índice se refiere a la corrupción relacionada con los trámites y servicios públicos ofrecidos por los tres niveles de gobierno y por empresas particulares. Se realizó con base en una muestra estadística

y probabilística de 15 326 hogares a nivel nacional mismos que se apegan a la misma estructura urbano-rural que la utilizada para el Censo de Población y Vivienda 2010. El margen de error para resultados nacionales es menor a 1 por ciento.

³ Es común que quienes cometen actos corruptos traten de estructurar sus conductas en torno a motivaciones benignas y argumentos sobre la inocuidad de sus acciones. Las justificaciones tienen que ver con que no hay consecuencias realmente graves, que sólo será una vez, que es por una buena causa o que la cantidad de pérdida es insignificante comparada con los recursos de la organización.

II. El mecanismo de sanciones en el ámbito federal mexicano, 2005-2008: Un primer acercamiento empírico*

Con Walter Lepore e Israel Aguilar

Introducción

Combatir la corrupción parece ser uno de los pendientes más urgentes de las reformas administrativas “modernizadoras” de las últimas décadas en México. Queda la impresión de que el paradigma dominante es el de ver la corrupción como una enfermedad, como una patología del comportamiento de los políticos, los servidores públicos y empresarios dispuestos a saltarse las reglas en pos de mayores ganancias. De ahí que por lo general lo que hemos observado en estos mismos años es el surgimiento de múltiples leyes, reglas, normas y organismos encargados de atacar esta enfermedad como un acto discreto; es decir, como un acto generalizado sin duda, pero constituido básicamente por decisiones de personas concretas en situaciones específicas. Tal vez por esto los resultados son magros en realidad, y la corrupción sigue siendo una práctica diaria, constante en todos los niveles de gobierno, en muchas actividades privadas, en diferentes espacios sociales del día a día de los ciudadanos.¹

El problema en realidad puede estar en la carencia de una visión social de la corrupción: es decir, la corrupción puede ser vista como una decisión específica, unitaria, aislada de un actor en una circunstancia. Pero puede ser más bien que dicho acto o decisión sea un eslabón de una cadena social más densa. Ver la corrupción como un fenómeno social denso implica observarla como una relación social, donde actores en diferentes marcos normativos e institucionales interactúan y crean marcos de acción colectiva, comportamientos institucionalizados que constituyen compromisos, expectativas, reciprocidades, y por tanto actos interrelacionados en una cadena de otros actos y decisiones (Goffman, 1981). Es por esto, tal vez, que la corrupción es tan difícil de combatir, pues al ser una relación social densa ésta

no cambiará con exaltaciones normativas y éticas, ni con normas genéricas o reformas racionalistas ante el marco institucionalizado de interacción en el cual se desarrolla. Más aún cuando se comprende que los instrumentos que se formulan para combatirla forman parte recursivamente de ese entramado socialmente denso: las organizaciones que establecen, vigilan, supervisan y castigan la corrupción forman parte del entramado social y se constituyen como relaciones sociales en sí mismas. En otras palabras, es necesario preguntarse cómo interactúan organizaciones, normas y reglas con el entramado social que permite y hace a la corrupción una práctica generalizada.

Comprender y combatir la corrupción como una relación social densa implica realizar un paso sustantivo pero arriesgado: aceptar y asumir que debe ser tratado como un fenómeno social, como un problema público tratable sólo desde una perspectiva de constante construcción y experimentación de políticas e instrumentos (Heidenheimer, A., *et al.*, 1993). En otras palabras, aceptar que no hay soluciones totales ni completas, que ninguno de los instrumentos intentados hasta ahora es capaz por sí mismo de eliminar este fenómeno social (Anechiarico y Jacobs, 1996). Lo que es posible hacer es estudiarlo, diagnosticarlo, experimentar con él y afectar a la larga el marco de relaciones sociales que lo sostiene. En otras palabras, no es posible eliminarla pero sí acotarla, reducirla, mantenerla controlada y minimizada. Una visión sin duda más pragmática, donde todos los instrumentos están a prueba y deben ser evaluados en la práctica por sus efectos (y no por sus intenciones). Una visión de política pública y de análisis organizacional (Arellano, 2010a) que se pregunta por los límites, dilemas y alcances reales de los instrumentos. Instrumentos falibles, experimentales, que es necesario comprender en términos de su costo-beneficio y de las posibilidades reales de obtener aunque sea resultados parciales (Moore, 1995).

Este paso parece sustantivo, pues muy probablemente no será con esfuerzos voluntaristas y gritos moralistas como este fenómeno sistémico y social de la corrupción sea controlado y afectado por los instrumentos que se tienen al alcance en una democracia. En otros espacios (Arellano y Lepore, 2009, Arellano, Medina y Rodríguez, en este libro) hemos analizado desde esta perspectiva los límites de instrumentos como los controles a conflictos de interés y las regulaciones que crean la figura del informante interno. Las lecciones han sido interesantes: dichos instrumentos tienen problemas muy importantes de elaboración y aplicación, pueden ser costosas, difíciles de

controlar, y por lo general producen resultados parciales que requieren complementarse con instrumentos de prevención, educación y capacitación para tener algún grado de efectividad. Y sin embargo, con todos estos límites y con todos los costos que implican, parecen ser instrumentos que vale la pena intentar, aun a sabiendas de sus límites y de sus costos.

Siguiendo con este tipo de estudios, estudios de un corte más empírico que busquen comprender la *sociabilidad* densa de la corrupción (en nuestro caso, desde el punto de vista organizacional) presentamos este capítulo. La idea es fortalecer una perspectiva de la corrupción como un fenómeno social y un estudio concreto de los costos y beneficios de los instrumentos para combatirla. Estos instrumentos se asumen, como punto de partida, limitados, con costos, que requieren de un detallado seguimiento y ajuste constante en la práctica con el fin de lograr el objetivo buscado: no acabar con la corrupción (objetivo alejado de toda realidad), sino acotarla, reducirla, hacerla socialmente menos deseable, institucionalmente menos llamativa. Objetivos todos que requieren de experimentación constante, ajuste y, muy importantemente, tener un gran respeto por el detalle de la puesta en práctica de dichos instrumentos.

Con esta intención, este capítulo busca dar un paso que consideramos necesario: entender cómo en la práctica se están tomando las decisiones de sancionar a servidores públicos en el ámbito federal. La idea es justamente recuperar la información pública disponible con el fin de amalgamar información empírica valiosa que permita seguir comprendiendo cómo en la práctica, con qué criterios y desde qué estructuras organizacionales se está definiendo que un servidor público está actuando indebida o erróneamente. Analizar la base de datos de sanciones a los servidores públicos federales permitiría comenzar a responder preguntas como ¿cuáles criterios se usan para castigar, sancionar, acusar o reprimir errores, omisiones o actos indebidos? ¿cómo se definen y diferencian dichos actos? ¿qué tipo de actividades en concreto se están sancionando, dónde y por qué, con qué justificación? ¿se están sancionando más actos por errores procedurales que por actos indebidos? ¿las sanciones son por actos considerados graves, en qué porcentaje? ¿se pueden desglosar sanciones por conflicto de intereses en alguno de sus tipos? ¿se pueden diferenciar en general diferentes actos indebidos? Entre muchas otras, responder a estas preguntas sería de gran utilidad para comprender en algún sentido, la *sociabilidad* de la corrupción en el ámbito federal.

En el presente texto se busca dar algunos de estos pasos. Desafortunadamente, debido a la bajísima calidad (y probablemente confiabilidad) de la información pública disponible y entregable por la Secretaría de la Función Pública (SFP),² nuestro esfuerzo se queda en este momento en una fase meramente descriptiva y muy general. Se trata de un ejercicio cuyo propósito principal fue recopilar y analizar en términos básicos la información relativa a las sanciones administrativas impuestas en la administración pública federal mexicana para el periodo 2005-2008. Este periodo fue elegido, además de la esperanza relativa de obtener los datos, porque el número de sanciones se incrementó paulatinamente entre estos años y, además, corresponden a años de cambio de administraciones. De esta manera, también se podría apreciar en principio cierta continuidad o discontinuidad en la materia. Sin embargo, debe advertirse que este análisis no busca alcanzar conclusiones teóricas, sino realizar descripciones empíricas a partir de las cuales puedan realizarse, posteriormente, aportaciones teóricas relevantes.

La investigación se divide en tres apartados. En el primero, se describe brevemente el sistema de responsabilidades en México, haciendo énfasis en las responsabilidades administrativas. En la segunda parte, se presentan los resultados de los análisis de los datos recopilados. Finalmente, se apuntan algunas reflexiones finales a manera de conclusión. Además, se presenta en un anexo metodológico la manera en que se integró la información y se realizó el análisis de las sanciones aplicadas en el ámbito federal del sector público mexicano durante el periodo referido.

Sistema de responsabilidad y sanciones de los servidores públicos federales en México

Formalmente hablando, los servidores públicos³ deben sujetar sus actos a los lineamientos que específicamente establecen las leyes. Evidentemente, este elemento formal es el principal sustento de la definición de “cumplimiento” que se tiene en el sector público. Y la falta de cumplimiento de las leyes o normas vigentes tiene consecuencias jurídicas que generan responsabilidades y sanciones aplicables a los servidores públicos involucrados.

Existe una visión de alguna manera conductista detrás de esta visión de las sanciones: los actos de los individuos se basan en motivos, que son las fuerzas

que pueden influenciar la voluntad humana. Así, una sanción es una fuerza externa al individuo que busca influir en sus motivos para acatar de cierta manera con el fin de que se cumpla la regla. Austin (en Lara, 2004) define las sanciones como el daño que se provoca en caso de que un mandato sea desobedecido o incumplido. Las sanciones buscan la obediencia por medio de la aplicación de la fuerza o de una “amenaza” que cambie el equilibrio calculado por cada individuo en términos de sus motivos y las consecuencias de su accionar. En este sentido, Bobbio (en Lara, 2004) define las sanciones como una acción sobre la conducta que busca prevenir o eliminar consecuencias dañinas. Las sanciones son un mecanismo que permite a un sistema normativo salvaguardar las leyes de la degradación generada por acciones contrarias.

De alguna manera entonces, el supuesto básico es que la sanción no es sólo un castigo que se aplica *de facto*, sino que también tiene fuerza preventiva al ser una amenaza que puede influir el comportamiento hacia el acatamiento de manera continuada, todo a partir de un cálculo racional de costos y beneficios por parte de actores racionales y relativamente individualistas (una visión en el fondo compartida por el llamado nuevo institucionalismo económico; North, 1990; Williamson, 1973).

Analizando el caso específico en México, la Constitución Política señala, en la fracción I de su artículo 109, tres ámbitos en que los servidores públicos pueden incurrir en responsabilidades: constitucional,⁴ penal⁵ y administrativa. Asimismo, en párrafo octavo del artículo 111, se agrega la responsabilidad en el ámbito civil.⁶ Cada una de las cuales puede generar distintos tipos de sanciones.

La responsabilidad administrativa, de acuerdo con la fracción III del artículo 109 de la Constitución ocurre en los casos en que los funcionarios afectan con sus actos u omisiones la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben seguir en el ejercicio de sus empleos, cargos y comisiones. La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP) señala en su artículo octavo, las razones que generan responsabilidad administrativa para los servidores públicos.⁷ Asimismo, la LFRASP define las posibles sanciones que pueden ser aplicadas. Éstas son: amonestación privado o pública, suspensión, destitución, sanción económica, inhabilitación e indemnización a los particulares.

La *amonestación* es un correctivo disciplinario que busca evitar la reiteración de un acto indebido. Es similar al *apercibimiento*, debido a que éste es una advertencia o conminación que un superior jerárquico hace a un servidor público respecto de las consecuencias nocivas que podría tener cierto acto u omisión. La diferencia dentro del derecho público mexicano radica en que el *apercibimiento* no provocaba registro en el expediente del servidor público, sólo consistía en una llamada de atención que podría efectuarse en privado o de forma pública. Por su parte, la *amonestación* tanto pública como privada sienta precedente en el expediente del servidor público. De acuerdo con la fracción I del artículo 16 de la LFRASP, las *amonestaciones* son impuestas por la SFP, el contralor interior o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por el jefe inmediato.

La *suspensión* es un mecanismo temporal que impide que un servidor público pueda desempeñarse en el empleo, cargo o comisión que desempeñaba al momento de infringir las leyes. De acuerdo con la fracción II del artículo 13 de la LFRASP, las suspensiones no deben ser menores de tres días ni mayores a un año. Por su parte, la *destitución* del puesto es la intermisión definitiva y separación de un servidor público del ejercicio del empleo, cargo o comisión que desempeñaba. De acuerdo con la misma ley, la *destitución* se lleva a efecto en caso de infracciones graves. Asimismo, la LFRASP señala en el mismo artículo 13 que las infracciones graves serán por incumplimiento de las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la misma ley.⁸ De acuerdo con la fracción II del artículo 8 de la LFRASP, tanto la *suspensión* como la *destitución* del puesto es impuesta por la SFP, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por el titular de la dependencia o entidad.

La *sanción económica* refiere a la reposición económica de los daños ocasionados por un acto u omisión en el ejercicio de algún empleo, cargo o comisión. De acuerdo con el artículo 111 de la CPEUM, las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados, pero tampoco pueden ser iguales o menores al monto del lucro o los daños, de acuerdo con el artículo 15 de la LFRASP. La fracción IV del artículo 16 de la misma ley establece que las sanciones económicas serán impuestas por la SFP, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por la Tesorería de la Federación.

Finalmente, la *inhabilitación temporal* es el impedimento legal para ejercer algún empleo, cargo o comisión en un determinado lapso de tiempo. De acuerdo con el artículo 13 de la LFRASP, cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación. Sin embargo, en caso de que existan daños, perjuicios, beneficio o lucro, la inhabilitación podrá ser de un año hasta diez años (si su monto no excede doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal) o, de diez a veinte años (si excede de dicho límite). La inhabilitación de diez a veinte años también puede aplicarse por conductas graves de los servidores públicos.

Para que una persona que fue inhabilitada por un plazo mayor de diez años pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, una vez transcurrido el plazo de la sanción, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar dé aviso a la SFP, justificando los motivos de la incorporación. En caso contrario, será causa de responsabilidad administrativa y quedará sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado. Con base en la fracción III del artículo 16 de la LFRASP, las inhabilitaciones son impuestas por la SFP, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas en los términos de la resolución dictada.

Mecanismos institucionales de supervisión, control y sanción

Para detectar y perseguir los casos en los que existan servidores públicos que han infringido la ley, el Estado mexicano cuenta con mecanismos institucionales para supervisar, controlar y sancionar a los infractores. En términos de supervisión, de acuerdo con el artículo 11 de la LFRASP, las autoridades competentes deben establecer órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en su artículo 8, así como para imponer las sanciones necesarias (Álvarez de Vicencio, 2005: 134). Uno de los elementos de este sistema son los órganos de vigilancia y control (OVC) integrados por los órganos internos de control (OIC) y los delegados y comisarios públicos propietarios (DC).

Los órganos internos de control, con base en el artículo 80 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), están integrados por lo

menos por tres áreas: auditoría, quejas y responsabilidades. Son dos los medios principales que pueden generar el inicio de un proceso disciplinario administrativo en contra de un servidor público: las quejas y denuncias, por un lado, y las auditorías, por el otro. El artículo 10 de la LFRASP señala que las entidades y dependencias deben establecer unidades específicas en las que cualquier persona tenga acceso para presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos. Ésta es el área de quejas de los OIC. Por otro lado, el artículo 20 de la misma ley señala que la SFP, el contralor interno o los titulares de las áreas de auditoría, de quejas o de responsabilidades pueden llevar a cabo investigaciones o auditorías, perfectamente motivadas, respecto de las conductas de los servidores que pueden implicar responsabilidad administrativa. Así, las dependencias y entidades deben proporcionar la información y documentación necesarias.

Una vez detectado el presunto responsable, con base en el artículo 21 de la LFRASP, se le citará a una audiencia, notificándole que habrá de comparecer personalmente a rendir su declaración respecto a los hechos que se le imputen. Hecha la notificación, si el servidor público deja de comparecer sin causa que lo justifique, se tendrán por ciertos los actos u omisiones en los que está implicado. Entre la cita y la audiencia, habrá un plazo de entre cinco y quince días hábiles. Finalizada la audiencia, el presunto responsable tendrá un plazo de cinco días hábiles para ofrecer pruebas en relación con los hechos que se le atribuyen.

Desahogadas las pruebas, la SFP, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolverán dentro de un plazo de 45 días hábiles. En caso de que las pruebas presentadas sean suficientes para presumir la inocencia del implicado, emitirá la inexistencia de responsabilidad. En caso contrario, impondrá las sanciones administrativas correspondientes e informará al infractor la resolución en un plazo no mayor a diez días hábiles. La resolución también será notificada para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, en un plazo idéntico. La SFP, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades pueden ampliar el plazo para dictar la resolución, por causa justificada y por única vez, hasta por 45 días hábiles.²

Los servidores que resulten responsables, de acuerdo con el artículo 25 de la LFRASP, podrán elegir entre interponer un recurso de revocación ante la

instancia que emitió la resolución o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA). Las resoluciones del recurso de revocación también son impugnables ante el TFJFA. El tribunal puede evocar, confirmar o modificar la resolución impugnada. A su vez, las resoluciones del TFJFA pueden ser impugnadas por la SFP, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades (artículo 29, LFRASP).

Registro de servidores públicos sancionados: un análisis descriptivo

Con estos antecedentes conceptuales pasemos ahora al análisis descriptivo base de esta investigación. La base de datos se integró con los datos documentados vía la SFP (como se explicó antes, después de varias solicitudes de información) de las sanciones administrativas aplicadas a los servidores públicos de la APF del 1 de enero de 2005 al 31 de diciembre de 2008. El total de resoluciones administrativas registradas en esos años fue de 29 641 (el anexo 1 describe el método para obtener, consolidar y analizar la información).

En México, son distintas las organizaciones públicas que tienen la facultad de ejercer el poder disciplinario del Estado; por tal motivo, las sanciones administrativas registradas en el periodo de análisis fueron impuestas por distintas entidades. Los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la administración pública son la principal autoridad sancionadora, al emitir 96.5 por ciento de las resoluciones. La SFP, por medio de su contraloría interna, y su Dirección de Registro Patrimonial, otorgaron menos de 2 por ciento del total de las sanciones. Finalmente, el resto de las sanciones fueron emitidas por instancias judiciales (juzgados de distrito, juzgado del fuero común, tribunales unitarios de circuito, entre otros) y por instancias políticas (Cámara de Diputados).

Las causas que se sancionaron en la APF entre 2005 y 2008 son: 1) incumplimiento en la declaración de situación patrimonial, 2) negligencia administrativa, 3) violación de procedimiento de contratación, 4) violación de leyes y normatividad presupuestal, 5) abuso de autoridad, 6) cohecho o extorsión, 7) otras responsabilidades administrativas y 8) sanciones efectuadas por autoridades penales. Como lo muestra el cuadro II.1, la causa con una mayor incidencia fue la negligencia administrativa, al sumar 48 por ciento del total de las sanciones. El incumplimiento en la declaración de la situación patrimonial sumó casi una cuarta parte de las observaciones. La violación de

leyes y normatividad presupuestal acumuló casi 16 por ciento, el abuso de autoridad 5 por ciento, la violación de procedimientos de contratación se encontró cercana a 4 por ciento, el cohecho o extorsión poco menos de 2, otras causas tuvieron casi 1 por ciento y los casos sancionados por autoridades judiciales no llegaron a 1 por ciento.



Cuadro II.1. Causas de sanciones en la APF
2005-2008

[Click para ampliar](#)

Resulta interesante señalar que las dos causas más numerosas que generan sanciones administrativas (negligencia e incumplimiento de la declaración patrimonial) suman poco más de 70 por ciento del total de las sanciones. Es difícil establecer un juicio completo con la información proporcionada. Por ejemplo, la negligencia administrativa puede ser muy grave o realmente muy procedimental. En otras palabras, sería necesario desprender con mucho más detalle esta variable, pues podemos estar hablando en general de sanciones por errores administrativos menores, en la mayor parte de los casos. En cuanto al incumplimiento de la declaración patrimonial llama la atención la cantidad de sanciones, pero muchas de ellas probablemente tienen que ver con los tiempos; es decir, con atraso en cumplir con todos los elementos de una declaración en tiempo y forma. Lo que queda claro es que nuevamente se está sancionando un problema procedural, no una situación de franca demostración de un acto grave o de corrupción. Podría argüirse que se está frente a un sistema de sanciones minimalista y reactivo: el mayor número de las puniciones y correcciones estarán en aquellos casos donde sea significativamente más sencillo conseguir sustento documental y evidencia empírica de la falta, una vez consumada, más allá de su gravedad. El caso contrario podría ser el de abuso de autoridad o de violación a procedimientos de contratación. En el caso de abuso de autoridad se puede estar hablando de situaciones muy graves, al menos en términos de la relación del gobierno con sus ciudadanos. Desglosar su tipo y sanción sería importante aunque la base de datos hoy día no lo permite. Lo mismo con la violación de procedimientos de contratación, siendo una situación potencialmente muy grave (dados los recursos cuantiosos que se mueven en las contrataciones del gobierno). Primero llama la atención lo

relativamente poco problemática que parece ser esta situación y segundo la alta probabilidad de que se esté hablando nuevamente de persecución de errores de procedimiento que pueden ser mínimos o sumamente formales.

Como muestra el cuadro II.2, del total de sanciones registradas entre los años 2005 y 2008, aquellas con el mayor número de casos fueron las amonestaciones públicas (27 por ciento), suspensiones (20 por ciento) y amonestaciones privadas (18 por ciento), seguidas por inhabilitaciones (16 por ciento), sanciones económicas (12.5 por ciento) y destituciones (6 por ciento); finalmente se encuentran el apercibimiento privado y público. Es importante señalar que las sanciones menos graves, como las amonestaciones públicas y privadas, son las más numerosas, lo que, aunado a lo discutido en referencia al cuadro II.1 abonaría a pensar que el mayor número de sanciones se da por cuestiones procedurales, por fallas menores de los servidores públicos en seguir al pie de la letra numerosas y a veces contradictorias normas de todo tipo que debe seguir y vigilar.



Cuadro II.2. Tipos de sanciones en la APF
2005-2008

[Click para ampliar](#)

Al vincular tanto las causas como las sanciones contra los servidores públicos entre los años 2005 y 2008, puede apreciarse la forma en que las autoridades sancionadoras han valorado la gravedad de los casos. Una primera observación es que se aprecia una relación directa entre la gravedad en las infracciones y la severidad de las sanciones, lo que habla de congruencia en general.

Puede considerarse el incumplimiento en la declaración de situación patrimonial la causa menos grave, en función del tipo de sanciones que reciben los servidores públicos que la infringen.¹⁰ Fue la segunda causa que más sanciones generó entre 2005 y 2008, con casi 24 por ciento de los casos. El cuadro II.3 muestra la distribución que tuvieron las sanciones producto del incumplimiento de declaración patrimonial. 45 por ciento de los casos fue sancionado con una amonestación privada, mientras 39 por ciento fue objeto de una amonestación pública. Poco menos de 13 por ciento de las sanciones fueron suspensión, 4 por ciento inhabilitación y pocos casos fueron sancionados con la destitución, sanción económica y apercibimiento privado.



Cuadro II.3. Relación infracciones-sanciones en la
APF 2005-2008

[Click para ampliar](#)

Como segunda causa de infracciones se encuentra la negligencia administrativa. Se entiende por negligencia el desinterés de poner los medios del Estado en práctica, perjudicando de esta forma a algún privado. Se sanciona la negligencia administrativa aun cuando no exista intención de ocasionar daños. En el periodo analizado fue la principal causa más numerosa. El cuadro II.3 también presenta las sanciones que se confirieron por negligencia. 26 por ciento de los casos fueron sancionados con una amonestación pública, 24 por ciento con suspensión, 16 por ciento con inhabilitación, 15 por ciento con sanciones económicas, 12 por ciento con amonestación privada, 6 por ciento con destitución y menos de 1 por ciento con apercibimiento privado y público.

Por su parte, las violaciones de procedimientos de contratación representan casi 4 por ciento de las resoluciones.¹¹ 27 por ciento de las violaciones de este tipo fueron castigadas con la suspensión del servidor público, 26 por ciento con amonestación pública, 22 por ciento con inhabilitación, 11 por ciento con sanción económica, 7 por ciento con destitución y 6 por ciento con amonestación privada. Menos de 1 por ciento fueron los casos sancionados con apercibimiento privado o público.

Por otro lado, la violación de leyes y normatividad presupuestal tuvo 16 por ciento del total de sanciones. Una cuarta parte de las violaciones a la normatividad presupuestal fue sancionada económicamente; 24 por ciento fue acreedora a inhabilitación; 20 por ciento correspondió a suspensiones; 17 por ciento fue sancionado con amonestación pública; 7 por ciento con la destitución; 7 por ciento con amonestación privada, y algunos casos con apercibimiento público y privado (véase el cuadro II.3).

La quinta causa es el abuso de autoridad, mismo que se encuentra reglamentado en el Código Penal Federal.¹² Entre los años 2005 y 2008, como lo muestra el cuadro II.3, 30 por ciento de los casos fue castigado con inhabilitación; 23 por ciento con suspensión; 18 por ciento con amonestación pública; 13 por ciento con destitución; 12 por ciento con sanción económica,

y 4 por ciento con amonestación privada. Ningún caso fue sancionado con apercibimiento público o privado.

La sexta causa de sanción la constituyeron, de manera conjunta, el cohecho¹³ y la extorsión,¹⁴ que también son dos delitos del orden penal. Como se muestra en el cuadro II.3, las sanciones producto del cohecho o la extorsión durante los años 2005 y 2008 se concentraron principalmente en la inhabilitación, con 48 por ciento de las resoluciones, y la destitución, que representó 33 por ciento de los casos. La sanción económica fue la tercera más numerosa con 9 por ciento, seguida de la suspensión con 6 por ciento, amonestación pública con 4 por ciento y amonestación privada con un solo caso. El cohecho o extorsión no fue sancionado con apercibimiento público o privado.

Dentro de la base de datos de sanciones administrativas en la APF, entre los años 2005 y 2008 existieron causas definidas como *otras causas*. La distribución de sanciones se muestra también en el cuadro II.3: 39 por ciento de los casos fue penado con la suspensión, 21 por ciento con sanciones económicas, 13 por ciento con amonestación pública, 12 por ciento con destitución, 10 por ciento con inhabilitación y 4 por ciento con amonestación privada.

Finalmente, se registró una serie de sanciones cuya causa no es especificada en las bases de datos; sin embargo, debido a que el proceso de estos hechos se ha llevado por la vía judicial y no por la administrativa, se han identificado estos casos como sanciones aplicadas por autoridad judicial. El total de estos casos fue de 220. Más de la mitad (58 por ciento) fueron sancionados con la inhabilitación temporal del servidor público, la segunda más numerosa fue la destitución con 34 por ciento. 4 por ciento se sancionó con suspensión, 2 por ciento con amonestación pública, 1 por ciento con sanción económica y menos de 1 por ciento con amonestación privada.

Por último, tal vez valga la pena hacer una reflexión sobre las sanciones por tipo de entidad o dependencia. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala en su artículo primero que la APF se divide en administración centralizada y paraestatal. La APF centralizada comprende la Presidencia de la República, las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Por su parte, la APF paraestatal está integrada por los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos

(que pueden ser fideicomisos públicos y fideicomisos públicos que forman parte del Sistema Financiero Mexicano). Asimismo, existen organismos autónomos constitucionales.



Cuadro II.4. Sanciones en la APF 2005-2008
(por tipo de entidad)

[Click para ampliar](#)

Como se aprecia en el cuadro II.4, los organismos descentralizados concentran 42 por ciento de las sanciones administrativas en el periodo; sin embargo, también son los que reúnen el mayor número de entidades de la APF. Si analizamos la relación entre el número de sanciones y el número de entidades, la Procuraduría General de la República sería la que posee la más alta relación, dado que una sola dependencia tiene casi 6 por ciento de las sanciones. Le siguen las secretarías de estado por ser 17 dependencias (sin considerar la Secretaría de la Defensa Nacional, cuyo régimen disciplinario es de excepción) que concentran 15 por ciento de las sanciones. En ese orden seguirían los organismos desconcentrados, los descentralizados y los constitucionalmente autónomos.



Cuadro II.5. Sanciones en la APF 2005-2008
(por dependencia)

[Click para ampliar](#)

Con al menos una sanción en el periodo tenemos 219 dependencias y entidades de la APF. De este conjunto, las 20 dependencias y entidades con el mayor número de infracciones sancionadas suman 64 por ciento. Resulta significativo que las nueve dependencias de la APF que concentraron el mayor número de sanciones, suman poco más de 50 por ciento del total entre los años 2005 y 2008. Como lo señala el cuadro II.5, las nueve organizaciones de la APF con más sanciones administrativas entre los años 2005 y 2008 fueron el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ISSSTE (12.5 por ciento), la extinta Policía Federal Preventiva (10 por ciento), PEMEX, considerando sus distintas divisiones (6 por ciento), la Procuraduría

General de la República (6 por ciento), el Servicio de Administración Tributaria (4 por ciento), Telecomunicaciones de México (3 por ciento), el Sistema Integral de Tiendas y Farmacias del ISSSTE (3 por ciento), el Instituto Mexicano del Seguro, IMSS (3 por ciento) y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (2 por ciento).

Reflexiones finales

A partir de la evidencia obtenida, con todos sus límites y problemas ya descritos, se puede realizar una primera reflexión respecto del instrumento correctivo de las sanciones en la administración pública federal mexicana. Con la información disponible, se puede argüir que las agencias controladoras y sancionadoras están tomando decisiones de una manera básicamente atomizada y por tanto con pocos criterios precisos *ex ante* como para hablar de una política congruente e integral. Es decir, no parece ser que las sanciones estén siendo vistas como un instrumental sustantivo de un gobierno para dirigir, generar incentivos, mandar mensajes y por tanto combatir la corrupción e impulsar el mejor desarrollo de las actividades gubernamentales. Más bien lo que observamos es que es un instrumento que está siendo aplicado de forma específica por un número muy grande de organizaciones diferentes (los OIC) sin focalizar ni establecer *ex ante* una serie de objetivos de impactos claros y medibles. Si esto es cierto, la aparente inocuidad de los esfuerzos de sanción para perseguir faltas graves y no sólo o sustantivamente procedurales, puede deberse a esta carencia de una política o estrategia respecto de la forma en que este instrumento debe ser utilizado lo más efectivamente, como instrumento aplicado por muchas organizaciones pero que siguen un patrón relativamente congruente. Queda claro que las sanciones no sólo son un instrumento para perseguir la corrupción sino también para identificar y corregir la incapacidad administrativa, que sería un tema distinto de análisis en sí mismo. Sin embargo, este doble perfil de las sanciones como instrumento obliga justamente a la creación de una estrategia más clara y efectiva que toma las sanciones como un instrumental estratégico y no sólo como una obligación procedural en sí misma. En efecto, los datos parecen indicar que los OIC están aplicando sanciones “porque deben aplicar sanciones” y no porque sepan exactamente cómo, con qué criterios y para lograr qué resultados en términos de prácticas, rutinas y valores institucionales.

En efecto, tal parece que el sistema de sanciones vía los OIC es más bien reactivo, probablemente concentrado en errores procedurales. Si estos errores son graves o no tenemos poca evidencia, pero tal parece que ante el mayoritario tipo de sanciones (amonestaciones y suspensión con 65.3 por ciento) es plausible pensar que se deben a errores u omisiones de detalles normativos, más que de una estrategia de persecución de la corrupción (sistémica, por ejemplo) o a una política clara de mejoramiento de la gestión a través de este instrumento.

Ante la falta de una estrategia general más clara, no es de sorprender que la atomización sea una lógica que esté permeando: los OIC están sancionando aquello que es más fácil observar. Es decir, fallas relativamente simples y más bien de detalles de procedimientos o normas aplicadas de forma estricta sobre casos no complejos. Esto permite a los OIC argumentar que están atentos a sus trabajos sin arriesgarse demasiado con actividades más complejas, inciertas como sería realizar investigaciones profundas para detectar y atacar actos de corrupción sistemática, por ejemplo.

Pareciera plausible entonces pensar que en la escala federal es fundamental avanzar en una política mucho más precisa respecto del papel y uso de las sanciones como instrumento de combate a la corrupción, así como del diseño institucional y organizacional a través del cual este mecanismo es utilizado. Siendo la corrupción un fenómeno socialmente denso, es poco probable que una política desconectada y atomizada, usando criterios aparentemente más preocupados por el cumplimiento procedural estricto, sean capaces de afectar de fondo la estructuración institucional de la corrupción que se vive en el país. Esta primera evidencia limitada que presentamos, así parece indicarlo, aunque es importante aceptar que se requeriría de estudios y datos más finos para poder elaborar esta intuición con más solidez.

Anexo I. Método de integración de la información

La recopilación de la evidencia empírica para la presente investigación se realizó por medio del sistema de solicitudes de información del Gobierno Federal, Infomex. Se ingresaron cinco solicitudes de información. Todas las solicitudes fueron dirigidas a la SFP, entidad responsable de coordinar los OIC de cada dependencia y, por tanto, de concentrar la información relativa a los

procedimientos administrativos instaurados y las sanciones interpuestas a los servidores públicos, de acuerdo a los artículos 24 y 40 de la LFRASP.

La primera solicitud de información, con el folio 2700070209, fue ingresada el 3 de abril de 2009. El 22 de abril del mismo año, la dependencia solicitó información adicional, por lo que se decidió presentar una nueva petición, agregando la información solicitada. El 26 de mayo de 2009 se presentó la solicitud de información con el folio 2700094509; sin embargo, el 25 de junio del mismo año la unidad de enlace de la SFP solicitó de nueva cuenta información adicional. La ampliación de información se emitió el mismo día y la respuesta a la solicitud se recibió el 3 de septiembre de 2009.

Debido a las discordancias entre la información obtenida y la información solicitada, se emitió una nueva solicitud de acceso a la información, con folio 2700215409, el 20 de septiembre de 2009. La respuesta a esta solicitud fue emitida por la unidad de enlace de la SFP el 19 de noviembre de 2009. Debido a que la información obtenida no satisfacía las necesidades originales para realizar el estudio, se decidió presentar una nueva solicitud de información.

La solicitud con el folio 2700024010 fue presentada vía Infomex el 8 de febrero de 2010. Posteriormente, con el fin de obtener información más precisa respecto de los artículos y fracciones de la LFRASP violados, el primero de marzo del mismo año, se ingresó la solicitud 2700038110. El 13 de abril de 2010 fue emitida la respuesta de la solicitud 2700024010; mientras que el 4 de mayo del mismo año, la unidad de enlace de la SFP respondió la solicitud 2700038110.

En todas las respuestas recibidas la unidad de enlace de la SFP determina que para conocer algunos de los detalles de los expedientes, es posible realizar la revisión *in situ* de los expedientes de cada una de las sanciones administrativas; sin embargo, por el número de sanciones administrativas emitidas entre los años 2005 y 2008 (casi treinta mil), resulta inviable realizar una investigación de esta magnitud con el tiempo y los recursos presupuestados para la presente investigación.

Se encontró que la información contenida en cada una de las respuestas de las solicitudes de información era disonante. Las inconsistencias entre las distintas bases de datos que contenían los casos de servidores públicos sancionados entre los años 2005 y 2008 pueden agruparse en tres clases: *omisión de caso* (cuando en alguna de las bases se encontraba registrado un servidor público sancionado y en la otra no), *disparidad de datos* (cuando un caso se reportaba en ambas bases, pero existía variación en la información) y

duplicidad de casos (cuando se repetían las sanciones para una misma persona y expediente).

Las divergencias en la información contenida en cada una de las respuestas a las solicitudes de información, principalmente aquellas agrupadas como omisión de caso, pueden entenderse debido a que la información del registro de servidores públicos sancionados se actualiza constantemente, y debido a los procesos de revisión algunos registros pueden desaparecer en caso de que se revoque la sanción anteriormente impuesta. Sin embargo, las bases de datos también diferían en el contenido y alcance de algunas de sus variables más importantes. Por ejemplo, no obstante que a partir de la segunda solicitud de información se requerían los años 2005, 2006, 2007 y 2008, en la tercera petición incluyeron sólo unos pocos casos del año 2008, además de la totalidad de casos en 2009 y unos cuantos de 2010.

Respecto a la autoridad sancionadora, la primera solicitud de información no incluía esta variable, en la segunda sólo se señalan algunas de las instancias sancionadoras, en la tercera y cuarta solicitud se especifican cabalmente estas instancias. La causa que provocó la sanción administrativa en la primera y la cuarta base no se especifica, mientras que en la segunda y tercera se presenta de manera incompleta. Finalmente, la duración de algunas sanciones no se señala en la última base de datos.

Una vez tomadas en cuenta estas diferencias se logró integrar una base de datos para realizar la clasificación y análisis de la información. Para integrar esta base de datos, se consideró la información contenida en las solicitudes de acceso a la información 2700215409, 2700024010 y 2700038110, presentadas por medio del sistema *Infomex* a la unidad de enlace de la SFP. Así, fue posible consolidar una base de datos que documenta las sanciones administrativas aplicadas a los servidores públicos de la APF del 1 de enero de 2005 al 31 de diciembre de 2008. El total de resoluciones administrativas registradas en esos años es de 29 641.

* Los autores agradecen el apoyo del Conacyt (México) para la realización de este trabajo que forma parte del proyecto “Rendición de cuentas y conflictos de interés en México: supuestos, argumentos e implicancias. Un análisis empírico (2000-2007)”, con número de registro 084293 del Fondo Sectorial para la Investigación en Educación SEP-Conacyt.

¹ La corrupción es sin duda un concepto difícil de definir operativamente en pocas palabras. Para los fines de este texto seguimos a Malem Seña (2002: 32), quien lo define como la violación de un

deber posicional. Esta definición tiene la ventaja de no llevar el concepto exclusivamente a la esfera del sector público, sino de todos aquellos que, aprovechándose de su posición en una relación, organización o institución, violan su deber para obtener beneficios ilegítimos.

² Para este ejercicio se realizaron varias solicitudes de información directamente a la SFP con el fin de obtener el listado de sanciones de estos años, la justificación legal, el argumento y el tipo de sanción, entre otras cuestiones. La dificultad para obtener la información fue mayúscula a lo largo de los años en que se intentó conseguir una base de información mínimamente creíble. La información llegaba incompleta, se nos pidió asistir a decenas de Órganos Internos de Control para, uno por uno, encontrar la información solicitada, expediente por expediente, haciendo imposible el ejercicio óptimo. Al final, obtuvimos tres bases de datos distintas, en diferentes momentos y con diferentes datos proporcionados por la misma secretaría. Se decidió tratar con estas bases distintas de consolidar una a través de los datos que no se contradecían, lo mejor que se pudo. Advertimos al lector entonces que el análisis descriptivo que presentamos debe ser tomado con sumo cuidado, pues el nivel de confiabilidad de la información otorgada por la secretaría encargada de impulsar la transparencia es relativamente baja. En todo caso creemos que es interesante analizar las tendencias generales encontradas.

³ La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) define en su artículo 108 a los servidores públicos como toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en alguna de las entidades gubernamentales y son responsables por los actos y omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. Sin embargo, las leyes federales en materia de responsabilidad pública sólo aplican para aquellos individuos que ejerzan recursos federales; asimismo, obliga a las legislaturas locales a expedir las normas en la materia para los servidores públicos de las entidades federativas y los municipios.

⁴ La responsabilidad constitucional ocurre cuando el presidente de la república, representantes populares, funcionarios públicos y autoridades judiciales federales y locales son sujetos de juicio político. Las sanciones para los funcionarios federales que actúen en perjuicio de los intereses públicos pueden ser la destitución e inhabilitación. En el caso de funcionarios subnacionales que violen la Constitución, las leyes federales o hagan un manejo indebido de recursos, se llega a una resolución declarativa, que se informa a las legislaturas locales para que procedan de la forma que marcan las leyes estatales. El fundamento legal que da forma a la responsabilidad constitucional se encuentra en los artículos 108 al 111 y 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y en los artículos 123 al 126 del Código Penal Federal.

⁵ La responsabilidad penal se da en los casos en que funcionarios cometan delitos en la materia, como enriquecimiento ilícito, traición a la patria, espionaje, conspiración, abuso de autoridad, uso indebido de atribuciones y facultades, tráfico de influencias, cohecho y peculado, entre otros. Las sanciones contra los funcionarios federales pueden ser: confinamiento, sanción pecuniaria, amonestación, apercibimiento, suspensión o privación de derechos, inhabilitación, destitución o suspensión de funciones o empleos y decomiso de bienes correspondientes al enriquecimiento ilícito, entre otras. Además de una pena de cinco a cuarenta años de prisión y de 120 a 1 150 días de multa. Para los funcionarios estatales, se realiza la declaración de procedencia y se comunica a las legislaturas

locales, además de cinco a cuarenta años de prisión y de 120 a 1 150 días de multa. El fundamento legal de la responsabilidad penal se encuentra en los artículos 109, 111, 112 y 114 de la CPEUM y los artículos 24 al 50bis, 52, 123 al 145, 212 al 224 del Código Penal Federal.

⁶ La responsabilidad civil tiene su fundamento legal en el párrafo octavo del artículo 111 de la CPEUM. Se trata de la infracción de los preceptos del Código Civil Federal y las sanciones se dan con base en ese ordenamiento.

⁷ Las faltas que generan responsabilidad administrativa para los servidores públicos mexicanos son, entre otras: incumplimiento de sus funciones y fines; incumplimiento con los procesos de planeación, programación, presupuestación, manejo de recursos económicos, rendición de cuentas, o custodia y cuidado de documentación e información; trato irrespetuoso y deshonesto con las personas; ejercicio extemporáneo de funciones; autorizar o indultar ausencias injustificadas; autorizar la designación de servidores inhabilitados; conflicto de interés; aceptación de regalos; no presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial; no atender quejas y responsabilidades; no supervisar el cumplimiento de la ley; no denunciar a otros servidores; no proporcionar información y evidencia que permita constatar el desempeño de sus atribuciones; realizar pedidos o contratos con servidores públicos activos o inhabilitados; inhibir quejas o denuncias; incidir en otro servidor público para obtener beneficio; adquirir bienes inmuebles que pudieran aumentar su valor por obras o información producto de su encargo; e incumplir las leyes.

⁸ En términos generales, estas obligaciones son: abstenerse de ejercer su empleo después de concluido su periodo de designación, abstenerse de contratar a servidores públicos que se encuentren inhabilitados, abstenerse de intervenir en el nombramiento o remoción si existe interés personal, familiar o de negocios, proporcionar información y datos para la vigilancia y defensa de los derechos humanos, abstenerse de inducir a otro servidor para obtener beneficio personal, familiar o de negocios, y abstenerse de adquirir bienes inmuebles si existe interés personal, familiar o de negocios.

⁹ Durante la investigación, la SFP, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán practicar todas las diligencias necesarias para realizar la investigación. El artículo 23 de la LFRASP indica que deben levantarse actas circunscritas en todas las diligencias que se practiquen, suscribiéndolas quienes participen en ellas. Las resoluciones y acuerdos de la SFP, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades también constarán por escrito, con base en el artículo 24 de dicha ley. Además, previa o posteriormente al citatorio del presunto responsable, la SFP, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades pueden determinar la suspensión temporal del servidor público, si así conviene a la conducción de las investigaciones. La suspensión no supone culpabilidad, y terminará cuando se dicte la resolución.

El artículo 19 de la LFRASP otorga la facultad a la SFP y al contralor interno de iniciar el proceso de responsabilidad penal, por medio de la denuncia ante el Ministerio Público, en caso de conocer infracciones a la normatividad correspondiente. También pueden solicitar al área jurídica de la dependencia o entidad que formule la querrela respectiva.

¹⁰ La fracción V del artículo 8 de la LFRASP señala como obligación de los servidores públicos presentar oportuna y verazmente las declaraciones de situación patrimonial. De acuerdo con el título

tercero de esa ley, la SFP es responsable de llevar el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos. El artículo 37 de la LFRASP indica que la declaración patrimonial inicial debe presentarse dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión, la declaración de conclusión del encargo en el mismo plazo, posterior a la salida del servidor público, y la declaración de modificación patrimonial, durante el mes de mayo de cada año.

De acuerdo con el mismo artículo 37, en caso de que un servidor público no presente su declaración inicial en los plazos señalados, y no tenga causa justificada de ello, se hará acreedor a una suspensión de su empleo, cargo o comisión por un periodo de quince días naturales. Si la omisión de la declaración inicial o de modificación patrimonial continuara por un periodo de treinta días naturales siguientes a la fecha en que fue suspendido, la SFP tiene la facultad de declarar el nombramiento o contrato sin efectos, debiendo notificar al titular de la dependencia o entidad correspondiente. En caso de que la omisión sea en la declaración de conclusión de encargo, el ex servidor público se hará acreedor a la inhabilitación por un año.

En caso de que el servidor público intencionalmente asiente datos falsos en su declaración patrimonial será suspendido de su empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses. En caso de una falta grave, el servidor público podría ser destituido e inhabilitado de uno a cinco años, sin perjuicio de que la SFP formule la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público para los efectos legales procedentes. La SFP, de acuerdo con el artículo 41 de la LFRASP, puede efectuar investigaciones y auditorías para verificar la evolución del patrimonio de los servidores públicos. De acuerdo con el artículo 42, esta facultad existirá mientras el servidor público se desempeñe en su empleo, cargo o comisión y hasta tres años después de haberlo concluido.

¹¹ La fracción XX del artículo 8 de la LFRASP indica que será sujeto de responsabilidad administrativa el servidor público que celebre o autorice la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público. Además de la transgresión a esta fracción, las violaciones de procedimientos de contratación pueden ser cualquier desacato a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

¹² En el artículo 215 de este ordenamiento se establece que un servidor público incurre en abuso de autoridad cuando 1) pida auxilio o emplee la fuerza pública para evitar el cumplimiento de la ley, 2) violente física o verbalmente a una persona sin causa legítima, 3) impida o retarde la prestación de un servicio a los particulares, 4) se niegue a despachar un asunto pendiente dentro de los términos establecidos por la ley (en caso de ser encargado de la administración de la justicia, miembro de la fuerza pública o perito), 5) prive de la libertad a un particular sin causas legales, o en caso de que tenga conocimiento de la privación ilegal de la libertad y no la denuncie, 6) haga que se le entreguen fondos o valores que no se le haya confiado a él y disponga de ellos indebidamente, 7) obtenga de un subalterno parte de los sueldos de éste, dádivas u otro servicio, 8) otorgue empleo o contratos remunerados de cualquier naturaleza, sabiendo que no se prestará el servicio para el que se le remunera, 9) autorice o contrate a servidores inhabilitados, 10) otorgue cualquier identificación en que se acredite como servidor público a cualquier persona que realmente no se desempeñe en el puesto que indica la identificación, 11) obligue a declarar usando la incomunicación, intimidación o

tortura y, 12) omita el registro de la detención correspondiente o retrase injustificadamente la disposición del detenido a la autoridad correspondiente.

¹³ El CPF, en su artículo 222, define el cohecho como la solicitud o aceptación indebida de un servidor público (o por medio de alguien más, para beneficio propio o para otro) de dinero o cualquiera otra dádiva, o acepte una promesa, para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones. Además, es responsable de cohecho la persona que ofrece o entrega alguna prebenda. En caso de que la cantidad o el valor de la dádiva o promesa no excedan las quinientas veces del salario mínimo vigente en el Distrito Federal, se impondrá una pena de tres meses a dos años de prisión, de treinta a trescientos días de multa, destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñarse en el sector público. En caso de que la dádiva, promesa o prestación exceda los quinientos salarios mínimos, se impondrán de dos a catorce años de prisión, de trescientos a mil días de multa, destitución e inhabilitación de dos a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

¹⁴ La extorsión se señala en el artículo 390 del CPF como el acto de obligar a otro, sin derecho, a dar, hacer, dejar de hacer o tolerar algo, obteniendo lucro para sí o para otro, causando un perjuicio patrimonial. La sanción en este caso será de dos a ocho años de prisión y de cuarenta a ciento sesenta días de multa. Sin embargo, en el caso de servidores públicos, ex servidor, miembro o ex miembro de alguna corporación policial o de las Fuerzas Armadas Mexicanas, las penas aumentarán hasta un tanto más. Asimismo, se impondrá la destitución e inhabilitación de uno a cinco años para desempeñar cargo o comisión público. En caso de que se tratara de un miembro de las Fuerzas Armadas Mexicanas en situación de retiro, de reserva o en activo, se impondrá la baja definitiva de la Fuerza Armada a que pertenezca y se le inhabilitará de uno a cinco años para desempeñar cargos o comisión públicos.

III. Control de los conflictos de interés: Mecanismos organizacionales en la experiencia internacional y lecciones para México

Con Walter Lepore, Laura Zamudio e Israel Aguilar

Introducción

Es plausible establecer que en una sociedad plural los actores, grupos e individuos tienen y defienden legítimamente intereses. Y es también lógico pensar que muchos de estos intereses entran en constante conflicto con el bienestar colectivo o con intereses de otros grupos. Cuando este choque entre intereses se genera en el interior del aparato gubernamental, entonces se tiene un problema adicional: la contradicción entre los intereses de los servidores públicos y los políticos como personas y los intereses de grupos externos o de la sociedad en general.

Desde un punto de vista pragmático es esperable que existan en forma constante los conflictos de interés entre la acción y decisión de los servidores públicos y la sociedad. Esto porque la sociedad es en realidad un conjunto flojamente acoplado (Cohen *et al.*, 1972) de grupos, organizaciones, ciudadanos, por lo que sería imposible pensar que cada una de las decisiones gubernamentales y de los servidores públicos terminan siendo siempre neutrales en su impacto. Además, es cada vez más aceptado que los servidores públicos siguen siendo personas con intereses personales, grupales y organizacionales. Esto hace necesario ir más allá de algunas propuestas normativas que se pueden encontrar en la literatura sobre administración pública,¹ y que asumen que los servidores públicos y los políticos pueden despojarse de sus intereses, toda vez que se supone están defendiendo o procurando el “bienestar general”.

Pareciera lógico entonces acercarse a los conflictos de interés a través de lo que podríamos denominar una estrategia realista: el conflicto de interés en una sociedad plural es perenne. Los intereses de las personas, los ciudadanos,

grupos, los servidores públicos, son muy dinámicos. Como sociedad, enfrentar los conflictos de interés implica entonces, la creación y construcción de marcos normativos y organizacionales sumamente inteligentes y dinámicos para enfrentar esta realidad compleja.

En otros espacios, hemos defendido que es necesario entonces un diseño institucional y organizacional inteligente y preventivo para enfrentar dichos conflictos (Arellano y Lepore, 2009; Arellano y Zamudio, 2009). Con mayor urgencia en contextos donde la situación está apenas a punto de entrar en la agenda de discusión, como es el caso mexicano.

Desde esta perspectiva, enfrentar los conflictos de interés implica la capacidad social de construir mecanismos organizacionales que permitan el aprendizaje y la prevención. Mecanismos en el sentido planteado por Elster (2003), como artefactos sociales de resultados ciertamente indeterminables *a priori*, puesto que afectan o modifican vinculaciones sociales y dinámicas políticas en formas que son imposibles de prever completamente. Se puede formular los mecanismos así entendidos, pero es sólo con la práctica y con la experiencia, en contextos específicos, que se puede aprender de su funcionamiento y de los resultados que generan.

Por lo anterior, resulta sustantivo avanzar en comprender cómo en diferentes contextos se están enfrentando los conflictos de interés y cuáles son los resultados obtenidos por estas estrategias intentadas en diversos países para enfrentar el problema. En este capítulo avanzamos en la primera de estas tareas.

El capítulo está dividido en cuatro secciones. En la primera se discute el dilema social y político de controlar los conflictos de interés. En la segunda sección se presenta la experiencia internacional en la materia, señalando el diseño organizacional utilizado en cada uno de los nueve países analizados y los instrumentos normativos y organizacionales que permiten controlar y sancionar los conflictos de interés. Los países seleccionados pertenecen a latitudes diversas, con características sociodemográficas, políticas y económicas distintas. Seis son naciones desarrolladas y de tradiciones administrativas diversas: Australia, Canadá, Estados Unidos de América, Francia, Nueva Zelandia y Reino Unido, mientras que los tres restantes son países latinoamericanos: Argentina, Brasil y Chile.

En la tercera sección se analiza la experiencia mexicana a la luz de las estrategias seguidas en las naciones analizadas, contrastando tanto su estructura como sus instrumentos organizacionales. La comparación entre estos

mecanismos es un primer paso para comprender el sentido y los retos de instrumentar controles efectivos para tratar los conflictos de interés en una democracia contemporánea. Pero también es útil en la medida en que permite ver los retos que tiene la regulación mexicana a este respecto. En la cuarta sección finalmente se presentan las conclusiones.

El dilema político y social de los conflictos de interés

El conflicto de interés representa un fenómeno política y socialmente complejo, por lo cual resulta sumamente difícil definirlo con absoluta certeza y de forma inequívoca. Por ejemplo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), lo define como “un conflicto entre las obligaciones públicas y los intereses privados de un servidor público, cuando estos intereses pueden tener la capacidad para influir impropriamente en el desempeño de sus actividades como servidor público” (OCDE, 2005: 2). Resulta conveniente tener presente que, si bien en términos genéricos esta definición busca otorgar claridad, la operativización organizacional de la misma enfrenta zonas de imprecisión respecto a lo que se entiende por: “influencia impropia”, “capacidad para influir”, “conflicto entre intereses privados y obligaciones públicas” (Arellano y Zamudio, 2009). Operativizar estas categorías es de suma importancia y al mismo tiempo de gran complejidad.

Una manera de enfrentar este reto es proporcionada por Roberts (2001), quien realiza una lista de restricciones administrativas a las que tienen que someterse los funcionarios públicos para evitar conflictos de interés y proteger la imparcialidad y objetividad del aparato gubernamental, deberían regular las siguientes acciones: “1) regalos de fuentes externas al gobierno, 2) regalos entre funcionarios públicos, 3) intereses financieros en conflicto, 4) empleo y actividades realizadas fuera del gobierno, 5) uso indebido del cargo, y 6) restricciones [de pos-empleo] a los ex funcionarios públicos” (Roberts, 2001: 74). Este acercamiento, más procedural, es una clasificación ampliamente utilizada en diversas regulaciones en el mundo, aunque no deja claro el criterio base sobre el cual, en términos prácticos, es posible construir un aparato de reglas que vigile de manera efectiva y viable estas situaciones. Es decir, no permite establecer con claridad cuál es el objetivo de una política de control de conflictos de interés.

En efecto, no obstante esta delimitación del campo de acción donde es necesario evitar y controlar los conflictos de interés, el asunto es aún más complicado cuando bajo esta definición podemos hablar de conflicto de intereses real, potencial y aparente. Los conflictos de interés reales son aquellos donde la consecución de los intereses personales (y familiares) del funcionario público han incidido de forma efectiva y comprobable en su desempeño o en su motivación personal para desempeñarse correctamente en función del interés público. Los conflictos de interés potencial consisten en situaciones donde aún no se hace evidente el conflicto, pero en un futuro, en ciertas circunstancias que pueden cambiar en el contexto del servidor público, aquel puede aparecer. Por último, los conflictos de interés aparentes son aquellos donde ciertos actores sociales pueden sospechar en forma legítima o plausible la presencia de un conflicto en una situación o decisión de uno o varios servidores públicos o políticos (Arellano y Lepore, 2009).

Es conveniente detenerse brevemente para entender la importancia de las *apariencias* (o lo que se ha denominado los “estándares de apariencia”) para recuperar y mantener la confianza y credibilidad pública sobre la imparcialidad y objetividad del gobierno. Bajo dichos estándares, “la apariencia de actuar mal cuando se está actuando bien, es en realidad actuar mal” (Thompson, 1992: 257). Como bien señala este autor, los funcionarios públicos que en términos formales no están violando ninguna ley, pero que su acto permite sospechar plausiblemente que pudo haber existido una influencia negativa de intereses privados en el interés general terminan generando un daño a la imagen y legitimidad del gobierno.

Sin lugar a dudas, el control de aparentes o potenciales conflictos de interés es sumamente difícil y puede ser tremendamente costoso (Thompson, 1992).² Es un hecho, sin embargo, que diversos autores están de acuerdo respecto del impacto que la simple apariencia de conflicto de interés puede tener en una sociedad democrática. Como puede comprenderse, el reto del diseño organizacional para enfrentar conflictos de interés no es trivial, pues requeriría construir mecanismos e instituciones capaces de enfrentar de manera eficaz, económica y viable no sólo los conflictos de interés reales, sino también los potenciales y aparentes, al menos en alguna medida.

Con el afán de avanzar en la clarificación de los conceptos, resulta conveniente determinar cómo se relacionan estos diversos conflictos de interés

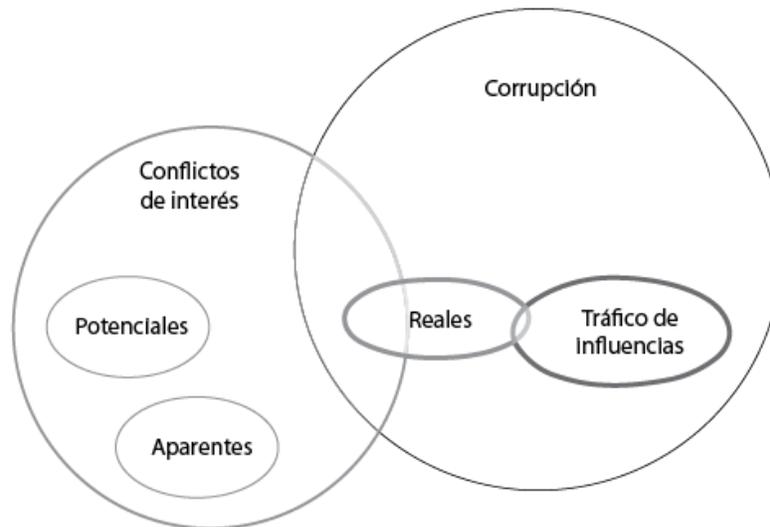
con el concepto de corrupción. En términos generales, la corrupción es un concepto complejo que no implica una única forma de comportamiento ni un tipo de conducta específica y particular, sino que se aplica a cierto tipo de relaciones recíprocas entre algunas personas en un contexto y en un tiempo determinados (Anechiarico y Jacobs, 1996). Como señalan estos autores, en los códigos penales la idea de corrupción suele referirse a prácticas indebidas como la entrega y aceptación de sobornos, la extorsión y el robo, aunque no existe una definición idéntica y unívoca de los delitos vinculados al fraude, a la aceptación ilegal de dinero, al conflicto de intereses, a las declaraciones falsas y al financiamiento ilegal de campañas políticas, entre otras conductas ilícitas.

La corrupción, por lo tanto, es un concepto sumamente amplio que incluye a los conflictos de interés, aunque no se limita exclusivamente a este tipo de prácticas. El conflicto de intereses puede llevar a actos de corrupción, pero no siempre es así, siendo ésta su principal diferencia. La propia OCDE (2005) acepta que no todo conflicto de intereses es un acto de corrupción, salvo en casos donde en circunstancias particulares el conflicto surge entre los intereses y capacidades privados, y han influido efectiva e indebidamente en el desempeño y la toma de decisiones en la esfera pública para beneficio personal del funcionario, sus familiares u otros particulares con los que tenga algún tipo de relación (esta situación es lo que en este documento llamamos conflictos de interés reales). Desde esta perspectiva, todos los servidores públicos tienen derechos e intereses privados, siendo ésta parte de su naturaleza ineludible.

El conflicto de intereses es entonces perenne, potencialmente, y sumamente difícil de controlar y vigilar de una manera económica y razonable. Es por esto que diversos países han avanzado hacia una estructuración organizacional que lo que busca ser más que elimina por completo los conflictos de interés (cuestión prácticamente imposible) sea evitar o prevenir que un potencial conflicto de intereses se convierta en un conflicto de intereses aparente o real, como un hecho consumado y manifiesto que afecta la integridad y objetividad del aparato gubernamental. Es claro que dentro de la batalla organizacional para controlar tales conflictos, una parte importante (mas no la única) estará en la capacidad para encontrar, identificar y castigar al conflicto de interés real, que en definitiva está muy cerca de ser un acto corrupto, pero donde la esencia del diseño organizacional está concentrada principalmente en construir un mecanismo profiláctico para enfrentar los conflictos de interés.

La figura III.1, que se presenta a continuación, sintetiza la relación entre conflictos de interés, corrupción y tráfico de influencias descrito.

FIGURA III.1. Relación entre conflictos de interés, corrupción y tráfico de influencias



Fuente: Elaboración propia.

Con lo anterior en mente, resulta útil presentar, a continuación, una breve revisión comparativa de los diseños organizacionales que, en diferentes contextos se han llevado a cabo para normar los conflictos de interés.

La experiencia internacional en conflictos de interés

Diseño organizacional

En esta sección, se presentan los nueve casos seleccionados (Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos de América, Francia, Nueva Zelandia y Reino Unido) para describir el diseño organizacional básico que busca enfrentar en cada nación el conflicto de intereses. La primera razón de esta selección se debe a la búsqueda de variación en términos de diseño: diferentes formas organizacionales, unas más específicas y otras más generales. La segunda es en términos de cultura administrativa: visiones más bien anglosajonas y visiones latinas del conflicto de interés. Cabe destacar que en todos los casos nos hemos concentrado en las regulaciones nacionales que

afectan al poder ejecutivo, comprendiendo que en diversos países también existen regulaciones locales y de otros poderes.

La comparación que realizamos es con base exclusivamente en el diseño y la función formal de cada país y organización. La finalidad es construir una perspectiva general de las estrategias y formas organizacionales que se están experimentando y el tipo de enfoque que está dominando en la construcción formal de estos mecanismos organizacionales. Así, damos cuenta, primero, de la organización encargada del control de los conflictos de interés en cada país, analizando sus objetivos, funciones y estructura básica. En seguida, se detalla la normatividad e instrumentos de sanción con los que cada organismo cuenta para enfrentar la problemática referida. El cuadro III.1 resume los aspectos generales de los organismos que, en los países estudiados, se han diseñado y puesto en práctica para hacer frente a los conflictos de interés.



Cuadro III.1. Aspectos generales del diseño organizacional en materia de conflictos de interés

[Click para ampliar](#)

Una primera observación que es posible realizar a la luz de las experiencias presentadas es la diferencia que se da en ciertos países al observar el conflicto interés dentro de esquemas de control de la corrupción y esquemas preventivos de ética y conflicto interés propiamente dicho. Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Estados Unidos, Brasil y Reino Unido han creado una estructuración organizacional que enmarca los conflictos de interés en un ámbito más de prevención y de construcción de valores éticos. Los casos de Argentina, Francia y Chile claramente introducen al conflicto interés en la arena de la lucha contra la corrupción directamente.

Una segunda observación, sumamente relacionada con la primera, tiene que ver con el efecto que esta visión sobre los conflictos de interés tiene sobre el diseño organizacional propiamente dicho. Una visión de los conflictos de interés como un asunto más relacionado con la corrupción lleva un diseño organizacional más detallado y dirigido a la supervisión contable y la fiscalización. Una visión del conflicto interés más dirigido a un problema de prevención enfatiza una estructura organizacional dirigida a la prevención, la educación, y el desempeño. Sin lugar a dudas estos tipos ideales no son puros,

pues se puede observar cómo existe una mezcla de estos elementos en los diferentes casos. Sin embargo el énfasis, al menos a través de las estructuras y los nombres formales de las mismas, entre una visión de corrupción y una de prevención, parece claro.

Finalmente, existe una diferencia en el nivel de especialización de los organismos encargados de controlar los conflictos de interés. Solamente Canadá y Estados Unidos cuentan con organizaciones que se dedican de forma exclusiva a prevenir, vigilar e identificar los casos que se presenten. La existencia de estos órganos especializados señala la importancia y la atención que en la agenda pública se le ha otorgado al tema. Y a su vez, se corresponde con la lógica y naturaleza preventiva de su diseño organizacional.

Instrumentos organizacionales para manejar los conflictos de interés

Si bien existe una gran heterogeneidad organizacional en la estructura, funciones y objetivos de cada una de las entidades de la administración nacional encargada de prevenir, controlar o sancionar los conflictos de interés, la diversidad se amplía al analizar la normatividad que regula los conflictos de interés, los instrumentos de control con que cuentan las organizaciones y las distintas sanciones que, de manera correctiva, puede ser aplicadas a los servidores públicos infractores. El cuadro III.2 presenta de forma sintética los instrumentos de control, las sanciones y la normatividad encargada de regular los conflictos de interés en cada país.



Cuadro III.2. Normatividad e instrumentos de control y sanciones

[Click para ampliar](#)

Como se puede apreciar, prácticamente en todos los casos se observa la necesidad de prevenir conflictos de interés. El problema operativo se encuentra justamente en la dinámica propia de los intereses. Es decir, por más que los servidores públicos realicen en todos los casos una declaración de intereses (o como en el caso de Francia, donde se realiza en forma *ad hoc*), el problema es que la dinámica de trabajo en la función pública puede ser tan alta que un interés declarado en un momento tenga un impacto o consecuencias distintas

en un segundo momento. Si el manejo operativo de las declaraciones de interés es ya de por sí sumamente complicado, lo es más si la organización encargada de vigilar estos eventos tiene que estar estudiando paso a paso, en el tiempo, la carrera de cada servidor público y la evolución de sus intereses y del posible choque con los intereses generales. Es por ello que diversas regulaciones como la de Brasil, el Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia, Francia y Estados Unidos buscan además añadir que responsabilidad del servidor público advertir y vigilar su propia dinámica para evitar caer en conflictos de interés.

El problema organizacional de hacer cumplir las diversas normatividades, se agranda cuando comprendemos los problemas de vigilancia post-empleo. Aunque es uno de los instrumentos preventivos que se incluye en prácticamente todas las regulaciones analizadas (a excepción de Nueva Zelanda), existen severas dificultades para materializar esta restricción en la práctica. La organización encargada tendría que estar capacitada para hacer un seguimiento de la vida privada laboral de todo servidor público que sale del gobierno y hacerlo durante un tiempo determinado relativamente largo. Es muy probable que el costo y el tiempo para realizar una actividad de inteligencia de este tipo sean demasiado grandes y la aplicación de esta normatividad al pie de la letra sea muy difícil.

Asimismo, es complicado establecer mecanismos organizacionales adecuados para prevenir y sancionar a los funcionarios públicos que reciben regalos de otros servidores públicos y de personas físicas y morales externas a la organización. Aunque dentro de las distintas normatividades revisadas se establecen situaciones particulares en las que un funcionario público puede recibir obsequios (como los regalos de cortesía y las costumbres diplomáticas) o se señala el valor máximo que un obsequio puede tener, instrumentalmente es complejo dar seguimiento a todos los casos en que los funcionarios podrían recibir obsequios, cuantificar su valor monetario y demostrar que, como consecuencia del regalo recibido, un funcionario público actuó de manera parcial para favorecer a la persona que se lo otorgó.

Las sanciones administrativas como instrumento que busca corregir la conducta de los servidores públicos, presenta una gran heterogeneidad en los casos analizados. De la diversidad de sanciones es posible identificar un grupo de sanciones de carácter correctivo (llamadas de atención, reprimendas éticas, suspensión, reasignación de área, reasignación de funciones) y un tipo de sanciones de carácter punitivo (sanciones económicas, destitución,

inhabilitación temporal y prisión). De los casos analizados, existe una estrecha vinculación entre los países que tienen modelos organizacionales reactivos, enfocados en la supervisión contable y la fiscalización de recursos, con sanciones punitivas.

Australia es el único país que pese a tener una estrategia basada en la prevención de conflictos de interés, posee una legislación punitiva donde las sanciones a los servidores públicos pueden llegar a la destitución y sanciones económicas. Por su parte, los dos casos con las sanciones más severas son Chile y Francia, donde pueden presentarse tanto casos de inhabilitación como de destitución, sanciones económicas (en el caso de Chile) y sanciones de carácter penal (Francia). En estos modelos, se parte del supuesto de que sanciones más severas generarán los resultados esperados (menor incidencia de casos).

Lecciones para el caso mexicano

Diseño organizacional

En México no existe un organismo público encargado exclusivamente de regular, vigilar y sancionar los conflictos de interés en la administración pública. La Secretaría de la Función Pública (SFP) tiene entre sus funciones primordiales, de acuerdo al artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental; vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización; conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público (Cámara de Diputados, 2009b).

El instrumento de control y vigilancia del que se vale la SFP para realizar sus tareas son los Órganos Internos de Control (OIC), que se encuentran en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República.³ En los OIC recae la responsabilidad de controlar los conflictos de interés en la administración pública mexicana; sin embargo, éste es sólo una de las múltiples funciones que tienen que realizar. Los OIC no sólo tienen cargas diversas de trabajo aparte de vigilar o recibir las quejas sobre posibles conflictos de interés, además sus instrumentos organizacionales son básicamente de acción posterior a la situación en

conflicto: sólo pueden actuar ante denuncia expresa, lo que limita enormemente su posibilidad de vigilancia. No está de más decir que no existe una lógica de prevención, sino solamente de castigo del conflicto de interés directamente ligado a un acto de corrupción o tráfico de influencias.

El documento normativo que regula los conflictos de interés en el ámbito de la Administración Pública Federal mexicana es la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFPASP), que en la fracción XII del artículo 8 establece que existen intereses en conflicto cuando intereses personales, familiares o de negocios afectan el desempeño imparcial del empleo, cargo o comisión del servidor público. En la fracción XI se establece que los conflictos de interés se suscitan cuando obtiene beneficio el servidor público, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, parientes civiles, terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, socios o sociedades de las que él o alguna persona de las antes referidas formen o hayan formado parte (Cámara de Diputados, 2009a).

De acuerdo con la fracción XIV del mismo artículo 8 de la LFRASP, los servidores públicos deben desempeñar sus funciones sin obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones que el Estado otorga. La fracción XIV del mismo artículo señala que los servidores deben abstenerse de intervenir en el proceso de nombramiento o remoción de otro servidor público cuando exista interés personal, familiar y de negocios. La fracción XXII señala que los servidores públicos no deben inducir a otro servidor a obtener beneficios personales, familiares y de negocios. Finalmente, la fracción XXIII limita a los servidores públicos a adquirir bienes inmuebles si existe interés de cualquier especie. Así, los servidores públicos no deben intervenir en asuntos en los que tengan un interés personal, familiar o de negocios.

De acuerdo con el mismo documento legal, los principios que deben guiar las acciones de los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones son la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. Además, los servidores públicos tienen entre sus obligaciones: cumplir con el servicio que le es encomendado, evitando acciones que provoquen suspensión o deficiencia en los servicios que presta o implique abuso o ejercicio indebido de su posición; rendir cuentas de las funciones que tenga conferidas; conservar y evitar el uso indebido de la documentación e información en su poder;

mantener buena conducta; presentar oportuna y verazmente su declaración patrimonial.

Es posible decir en el caso mexicano, la prevención de los conflictos es prácticamente inexistente (Arellano y Lepore, 2009). Los OIC, principalmente, se encuentran encargados de realizar auditorías respecto al cumplimiento normativo en el uso de los recursos públicos, como principal actividad (Arellano y Zamudio, 2009).

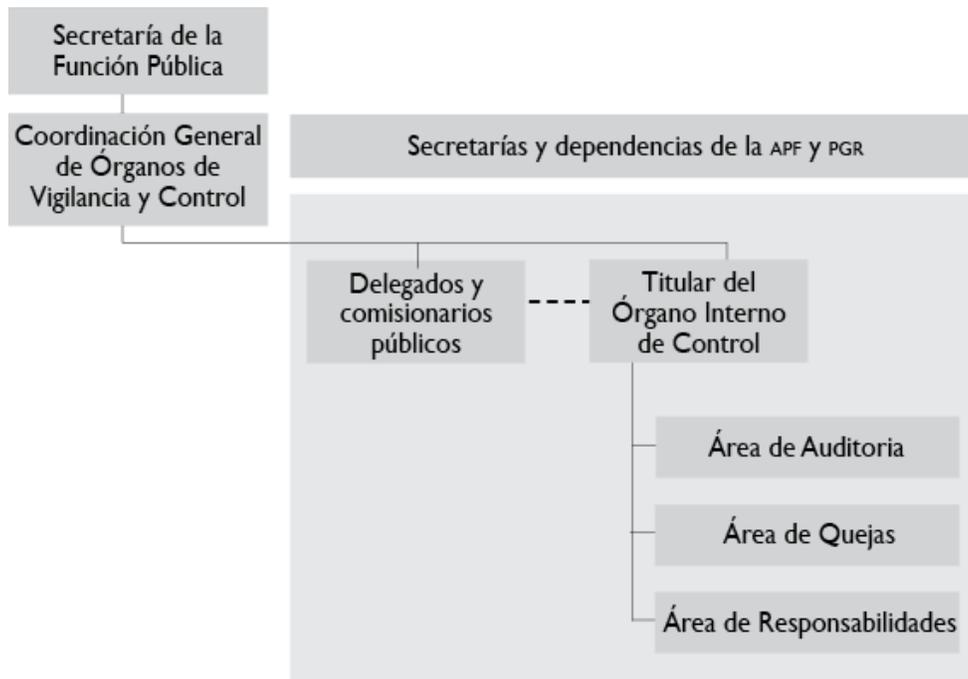
Instrumentos de control y sanciones

En cuanto a la relación y diferencia entre los conflictos de interés y el tráfico de influencias, cabe mencionar lo siguiente. El Código Penal Federal de México (capítulo IX) cataloga como tráfico de influencia los siguientes delitos: 1) un funcionario público que por sí, o por interpósita persona, promueva o gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión; 2) cualquier persona que promueva la conducta ilícita del servidor público o se preste a la promoción o gestión a que hace referencia la fracción anterior; y 3) el servidor público que por sí, o por interpósita persona, indebidamente solicite o promueva cualquier resolución o la realización de cualquier acto materia del empleo, cargo o comisión de otro servidor público, que produzca beneficios económicos para sí o para su cónyuge, descendientes o ascendientes, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier tercero con el que tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte.

Como puede notarse, a partir de esta definición normativa del tráfico de influencias, este tipo de delito consiste en un acto de corrupción y se vincula directamente con los conflictos de interés reales, es decir, hechos ya consumados que han buscado y/o han logrado influir en el proceso decisorio de los funcionarios públicos para su beneficio personal o de los particulares con los cuales éste tiene algún tipo de relación familiar, afectiva o laboral. No obstante este vínculo directo con los conflictos de interés reales, la definición de tráfico de influencias no considera aquellos problemas entre intereses privados y públicos que pudieran aparecer de forma potencial y/o aparente. En este sentido, puede argumentarse que los conflictos de interés (y los diversos

tipos en los que puede presentarse) representa un concepto más amplio que el tráfico de influencias, por lo que su prevención y corrección no puede limitarse únicamente a las sanciones normativas criminales establecidas en el Código Penal.

FIGURA III.2. Organigrama de los Órganos Internos de Control (OIC)



Fuente: Elaboración propia.

Los instrumentos que legalmente se definen para controlar los conflictos de interés en México son:

- Declaración de intereses: Los servidores públicos deben informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de conflictos de interés en los que formen parte. En caso de que el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos o no pueda solucionarlo, deberá acatar las instrucciones de su jefe inmediato sobre su atención, tramitación y resolución.
- Declaración patrimonial: Los servidores públicos se verán obligados a presentar oportuna y verazmente la declaración de su situación patrimonial.

- **Aceptación de regalos:** Los funcionarios públicos mientras se encuentren en el desempeño de su encargo, deben abstenerse de solicitar, aceptar o recibir (directa o indirectamente) dinero, bienes muebles o inmuebles, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones (para sí o para cualquier persona que lo hicieran incurrir en conflictos de intereses) que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público. Esta restricción es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.
- **Regulación pos-empleo:** El servidor público que deje su empleo, cargo o comisión, deberá: 1) evitar (hasta un año después de su separación) aprovechar su influencia u obtener alguna ventaja derivada de la función que desempeñaba (para sí o para otras personas), 2) no emplear en provecho personal o de terceros la información o documentación a la que haya tenido acceso y que no sea pública y, 3) participar en cualquier encargo público de la administración encabezada por quien haya ganado la elección que organizaron o calificaron (en el caso de directivos y consejeros del Instituto Federal Electoral y magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación).
- **Denuncias:** La ley indica que se establecerán unidades específicas en las dependencias y entidades de la administración pública federal para que la ciudadanía tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos. Los OIC son los responsables de estas áreas.
- **Sanciones:** La Contraloría Interna de cada entidad y dependencia es la responsable de sancionar las faltas administrativas. Las sanciones pueden consistir en: amonestación pública o privada, suspensión del empleo, cargo o comisión (por un periodo no menor de tres días ni mayor de un año), destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos y comisiones en el servicio público mexicano. En caso de que no se ocasionen daños ni exista lucro, la inhabilitación puede ser de seis meses a un año, en caso contrario, la pena va de uno a veinte años. Para la imposición de sanciones administrativas, se consideran distintos factores, como: la gravedad de la responsabilidad en que se incurra, las circunstancias socioeconómicas

del servidor público, el nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, las condiciones exteriores y los medios de ejecución, la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y el monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

En pocas palabras, en el caso de México observamos que el énfasis sobre el conflicto interés está permeado por una visión de corrupción más que por una visión de prevención y ligado al desempeño. Su planteamiento es más parecido entonces al de Argentina, Francia y Chile, que al de los países anglosajones e incluso diferente del caso de Brasil. Esta visión hace que el tratamiento sobre los conflictos de interés sea sumamente normativo, buscando aplicar reglas de control y supervisión, de fiscalización, más que de educación y prevención. Lo que llama la atención además en el caso mexicano es que el marco organizacional encargado de aplicar esta normatividad, que sabemos es sumamente difícil en la práctica de realizar, esté también a cargo de otro sinnúmero de actividades de supervisión y fiscalización. No es de extrañar entonces que los OIC del caso mexicano le den muy poca importancia en la práctica a la prevención y seguimiento de los conflictos de interés, puesto que tiene muchas otras actividades que realizar. Si hacer un seguimiento de los conflictos de interés, en la práctica, es sumamente difícil, podemos imaginar que en el caso mexicano, debido al poco tiempo y recursos que los OIC tienen para realizar tantas actividades de supervisión, los conflictos de interés no estén en la prioridad.

Reflexiones finales

En este trabajo se ha buscado profundizar un poco más en las diferencias y similitudes entre diversos casos internacionales y el de México en cuanto al diseño formal organizacional y normativo para perseguir y prevenir conflictos de interés.

Parece muy claro que existen dos dilemas sustantivos en cualquier democracia cuando trata el problema de los conflictos de interés: primero es el de la complejidad y dinámica de los intereses de los servidores públicos y de los ciudadanos. Segundo, es el problema práctico de vigilar, evitar, supervisar y castigar conflictos de interés en una forma eficaz y económica. Respecto del primero hemos visto cómo diversos países están enfatizando una lógica que

vincula los conflictos de interés con la prevención y la concientización como armas principales, más que la vigilancia detallada y el castigo como única salida. Ante el hecho de que los intereses de los servidores públicos y de los ciudadanos evolucionan y cambian enormemente y a alta velocidad en cualquier sociedad democrática, pretender que se pueden eliminar de un tajo los conflictos de interés es simplemente ilusorio.

Por ello, varios de los países analizados han avanzado hacia una visión preventiva, profiláctica, donde la educación y la ética, el desempeño incluso, entran en la ecuación del conflicto interés. Más que una visión purista y de castigo, exclusivamente, se avanza hacia la comprensión de los conflictos de interés no solamente dentro de la arena de la corrupción. Esto implica comprender a los conflictos de interés como una posibilidad permanente donde servidores públicos pueden entrar en esta esfera sin que necesariamente se esté hablando de corrupción en forma inmediata. Por ello es posible pensar en una visión de prevención, y no solamente de vigilancia y castigo. Organizacionalmente hablando se está ante un diseño que busca crear una red de datos, información, educación para dar a los servidores públicos la responsabilidad está en constante vigilancia respecto de la posibilidad de entrar en espacios de conflicto interés no solamente real, sino potenciar y aparente. Es por ello que vincularlo con desempeño y con ética pareciera ser una buena idea.

El segundo problema es el problema operativo. Elaborar esquemas organizacionales y normativos que buscan eliminar por completo los conflictos de interés, aparte de ilusorio, lleva a diseños sumamente costosos y probablemente poco efectivos. Pretender que exista una organización que tenga la capacidad de dar seguimiento a todos y cada uno de los actos de los servidores públicos para evitar que entren en conflicto de interés, y castigarlos, implica una serie de recursos y un tamaño organizacional inviable y poco económico.

La dinámica de los intereses de los servidores públicos y los actos gubernamentales que afectan intereses de la sociedad es tal, que buscar un mecanismo basado en la supervisión y el castigo implicaría un sistema no solamente de vigilancia, sino incluso de inteligencia completo, sumamente caro y seguramente inviable. Ante la compleja dinámica social y política los conflictos de interés, muchos países han elegido diseños normativos y organizacionales preventivos. Si es necesario llegar al castigo, se llegará, pero lo

fundamental es construir las condiciones para generar información y educación, que a la par de la vigilancia, una vigilancia parcial, permitan en el fondo prevenir, evitar los conflictos de interés antes de que aparezcan.

Las lecciones para el caso mexicano son muy interesantes. Sin lugar a dudas es urgente que este tema entre en la agenda de discusión como una prioridad en la batalla contra la corrupción. Pero no es a través de una visión formalista, que trata todo conflicto de interés como un acto de corrupción. Tampoco lo será a través de una visión que construya un marco normativo y organizacional inviable, caro y poco útil. Es fundamental tomar en consideración la efectividad y el costo que implicará la construcción de un marco organizacional específico para atacar los conflictos de interés. No tiene caso construir “elefantes blancos” que generen costos de transacción para los servidores públicos y la sociedad sin que esto tenga alguna utilidad. Como ejemplo, basta comprender la utilidad que han tenido hasta el momento las declaraciones patrimoniales. Siguiendo con este ejemplo, avanzar hacia una visión de declaración de intereses parece sustantivo en el caso de México, siempre y cuando se sepa para qué se pide información y cómo será utilizada, analizada e informada. La relación costo-beneficio debe ser una parte sustantiva de la reflexión en el diseño institucional y normativo para atacar conflictos de interés.

¹ Véanse, por ejemplo, Wilson en Mosher, 1981; Weber, 1964; Waldo en Mosher; 1981; Dahl en Mosher, 1981; White, 1964.

² En los últimos años en México estas sospechas se han multiplicado. Como en el caso del funcionario de alto nivel que mantuvo negociaciones para la empresa privada de la que es socio desde hace años, con el fin de obtener concesiones de una secretaría de Estado. Ni el objeto del contrato ni la secretaría en cuestión estaban en relación directa con la función del alto funcionario, pero la sospecha de que pudo haber influencia indebida quedó indeleble en la opinión pública, afectando gravemente la imagen del gobierno en turno.

³ Existe un OIC en cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría. El titular de la SFP tiene la facultad de designar y remover a los titulares de los OIC. Los OIC dependen de la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control; sin embargo, los delegados (en las dependencias) y comisarios públicos (en las entidades) de la SFP la auxilian en la coordinación, supervisión e interrelación con los titulares de los OIC. Organizacionalmente, de acuerdo con el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, los OIC contarán con tres áreas: auditoría, quejas y responsabilidades (Presidencia de la República, 2009). La figura III.2 muestra gráficamente esta relación.

IV. Instrumentando una política de informantes internos (whistleblowers): ¿Mecanismo viable en México para atacar la corrupción?*

Con Alejandra Medina y Roberto Rodríguez

Introducción

Como en toda ciencia o disciplina, en el campo de la administración pública se discute sobre paradigmas que buscan hacerse hegemónicos (y lo logran, al menos por algún tiempo). Sin embargo, en el caso de la administración pública, tales paradigmas parecen en realidad modas que surgen y dejan de existir en forma relativamente caprichosa. Es el caso de la denominada Nueva Gestión Pública (NGP), una moda altamente influyente y que ha dominado el espectro de la disciplina y teoría de la administración pública los últimos 25 años (Arellano, 2010a). La NGP es conocida por sus argumentos eficientistas y de reconstrucción de la relación entre burocracias, políticos y ciudadanos. Sin embargo, es posible decir que, respecto de temas como captura, corrupción, y ética del servicio público, la NGP ha resultado tener argumentos más bien débiles y mecánicos, con pocos efectos prácticos reales. Es más, incluso algunas propuestas de la NGP parece que tendrían más probabilidad de generar dichos problemas que de resolverlos (como los procesos privatizadores opacamente desarrollados, la utilización de mecanismos de *contracting out* sin ton ni son, o el desprecio por los procesos en pos de la búsqueda de resultados *per se*) (Bhatta, 2003: 13).

Brevemente, podemos decir que la clave para combatir la corrupción, según la NGP, sobre todo en su vena más economicista, no está en convencer o en fortalecer los principios éticos del comportamiento de los servidores públicos. Como actores interesados, éstos buscan sus propios objetivos, y el interés general no es necesaria ni racionalmente su guía. Por ello se hace necesario crear un marco de incentivos para que persigan objetivos generales (a la vez que buscan sus propios objetivos, evidentemente). En la medida en que se generen

“incentivos correctos”, el comportamiento racional individual de los servidores públicos se dirigirá a satisfacer o cumplir los objetivos del interés general.

En otras palabras, se trata sustantivamente de elevar los costos de la corrupción, hacer al menos potencialmente más costosa la captura, para lograr que dichos actos sean menos atractivos para un actor siempre racional y calculador. Es decir, la corrupción y la captura son actos potencialmente racionales: si el sistema de incentivos y castigos no es suficientemente fuerte y claro, creíble, es el propio sistema el que incentiva la corrupción y la hace racional (individualmente, aunque colectivamente siempre sea un acto sub-óptimo) (Rose-Ackerman, 1999).

Sin embargo, existen múltiples preocupaciones que se derivan de esta posición racionalista. La corrupción parece ser un fenómeno más complejo que el redireccionamiento de incentivos para hacer “racional” el comportamiento ético. Los servidores públicos son en efecto actores sociales, organizacionales y políticos, por lo que la captura del gobierno es potencialmente una situación perenne, inmensamente dinámica, donde las fronteras entre la actuación “pública” y la privada son muy difíciles de establecer. Sin duda que la simple creación de estructuras burocráticas construidas a través de discursos voluntaristas y buenas intenciones, arrojadas en argumentos sobre la ética y la moral, puede incluso ser contraproducente (Anechiarico y Jacobs, 1996).

Pero asumir que la estrategia sustantiva debe enfocarse en la creación de incentivos para hacer racional el comportamiento ético, parece no sólo insuficiente, sino incluso contra-intuitivo: es racional ser oportunista, por lo que la frontera entre un acto corrupto y otro “correcto” es precisa y evidente, al menos desde un ángulo racional-individual. En realidad, el problema está en las “zonas grises” —donde el interés individual no es el problema, sino las incertidumbres que enfrentan los servidores públicos, los políticos, los empresarios y los ciudadanos—, derivadas de la intensa dinámica contextual propia de la acción pública, en el día a día, enfrentando casos y dilemas concretos.

La corrupción es un fenómeno de alta complejidad y dinámica en cualquier democracia, donde no sólo son instituciones de castigos y vigilancia las que priman, como se observa en varios países con tradiciones de corrupción muy bajas como Suecia, Noruega o Finlandia (Rothstein, 2005). En otras palabras, parece ser que la construcción institucional para combatir la corrupción no puede quedarse en la idea de establecer instituciones basadas en la competencia

y el egoísmo u oportunismo, sino que también es indispensable seguir debatiendo cómo se construyen instituciones basadas en normas de imparcialidad y el bienestar público (*ibid.*: 5), teniendo siempre en cuenta la viabilidad y el costo/beneficio real de las acciones, así como las normas a instituir.

Cuando se habla de países altamente corruptos, tanto en la esfera pública como privada, como México, el reto de crear mecanismos efectivos y relativamente congruentes en términos de costo-beneficio es sumamente grande. La “normalidad” de la corrupción implica un terrible dilema social. La cuestión es que la corrupción es una calle de dos vías: para que exista corrupción en el servicio público es necesario que exista la contraparte corruptora, ya sea el ciudadano o el empresario dispuesto a mantener esta relación. En países como México, la trampa social parece estar ya instalada: el sistema se basa en una relación sistemática de corrupción ciudadanos-empresarios-gobierno y la única respuesta política aceptable parece ser invocar a la creación de leyes y normas más restrictivas y castigos más severos. La contradicción es que dicha respuesta es insuficiente, pues el hecho de lanzar batallas moralistas y legalistas puede terminar siendo atrapada por nuevas contradicciones sociales y políticas. Entre ellas está en que en una dinámica de corrupción sistémica, más reglas y castigos pueden tener un efecto contraintuitivo de hacer la corrupción todavía más factible. En efecto, las reglas más rígidas y una supervisión que intente ser comprensiva o total (la búsqueda de la integridad absoluta, como dicen Anechiarico y Jacobs, *op. cit.*), pueden hacer más difícil la relación con los ciudadanos y sobre-regular las relaciones sociales y económicas, fomentando nuevas vías ilegales de relación. Además, dicho endurecimiento de la supervisión implica responder a una pregunta pragmática: ¿cuáles son los costos de dicha supervisión y quién la va a desarrollar? Lanzar normas y reglas en este sentido puede requerir nuevas organizaciones y mecanismos que tienen costos, que no necesariamente son totalmente efectivos y que pueden terminar atrapados en la propia dinámica de corrupción.¹

Rediscutir a detalle los instrumentos concretos para enfrentar la corrupción, entender los costos y beneficios de cada uno de ellos parece fundamental. En otros espacios hemos analizado uno de estos instrumentos: el conflicto de intereses (véase el capítulo correspondiente en este libro). En este capítulo

avanzamos de manera similar en otro instrumento crítico pero de implicaciones prácticas, organizacionales y políticas de alta complejidad. Nos referimos al valor de crear un mecanismo de denunciantes internos (*whistleblowers* en inglés). Uno de los problemas para controlar la corrupción tiene que ver con la dificultad de obtener información rápida y efectiva sobre las acciones y decisiones que toman los servidores públicos, día a día. Sin lugar a dudas, un servidor público puede estar observando actos de corrupción en los que no participa y sería una fuente importante para advertir al gobierno e incluso a la sociedad que un acto corrupto se está desarrollando. Sin embargo, es claro que esta discusión en la situación actual de corrupción sistémica en México es difícil incluso de plantearse.

En efecto, en muchos países existen mecanismos de informantes internos. Y el debate está abierto sobre su efectividad e importancia. No tenemos duda de que esta discusión es sumamente delicada, y más para el caso mexicano. Pero es también importante abrir el análisis y comenzar a discutir las intrincadas aristas de una posible instrumentación de regulaciones de informantes internos en México. Sobre todo, evitar entrar en este tipo de esquemas sin una discusión a fondo y basándose en argumentos moralistas que pueden terminar construyendo instrumentos inefectivos y caros (es decir, que generen desilusión social debido a su poca efectividad).

Uno de los propósitos de este documento es entonces analizar las herramientas existentes en otros países para regular y dirigir un sistema de protección a los informantes internos. Lo anterior, con el objetivo de incentivar el que puedan advertir a otras instancias gubernamentales e incluso a la sociedad de situaciones de corrupción sin temor a perder su trabajo y a sufrir represalias. Veremos cómo en defensa de estas regulaciones, se argumenta que en el largo plazo, tener mecanismos regulados para informar y hacer públicos actos de corrupción en una organización traerá beneficios, pues de esta manera se presiona para llevar a cabo modificaciones y ajustes sistemáticos y organizacionales con el fin de evitar la repetición de dichos actos.

Sin embargo, no todo resulta tan fácil, pues de acuerdo con Miceli y Near (1992), por un lado está lo que sucede en la organización, y por otro, todo lo que sucede al interior del individuo que está por convertirse en informante interno, y todo lo que sucede externamente, que de igual manera le afecta e incide en la decisión que tome. Los informantes internos son vistos como héroes que combaten a la corrupción, o como traidores que atentan contra la

organización a la que pertenecen, y cada una de esas opciones tiene una connotación muy distinta (Miceli y Near, 1992). Es evidente que esta caracterización del informante interno variará dependiendo de la sociedad de la que se trate. Entonces, el aspecto cultural del aparato administrativo es pieza clave, pues las presiones formales e informales que los potenciales informantes internos calculen que van a sufrir, afecta críticamente el éxito y efectividad de este tipo de mecanismos (Miceli y Near, 1992).

Como puede observarse, el dilema del denunciante es grave: versa entre denunciar y convertirse en un informante interno, o no denunciar el acto de corrupción observado y asumir las consecuencias de dicha decisión. Tanto hacer públicas las malas acciones de la organización, como no hacerlo, tiene consecuencias e implicaciones importantes. Cada posibilidad tiene sus propios costos y beneficios. Estudiar este tipo de fenómenos y analizarlos en un contexto como el mexicano parece urgente.

En ese tenor, el presente documento tiene el propósito de dar un primer acercamiento a lo que es la figura y el mecanismo del informante interno. Las situaciones que conllevan a que dicha figura se presente, el contexto y la coyuntura organizacional que la delimita, así como los puntos en contra y en favor de denunciar de manera interna las “incorrectas” actividades de una organización.

Para dicho fin, el capítulo se estructurará de la siguiente manera. En una primera sección, se abordarán y definirán los elementos que constituyen una denuncia interna; es decir, antes de definir dicho mecanismo, es importante abordar de manera sucinta qué es lo que sucede al interior de una organización que da pie a que algún miembro esté motivado a denunciar dichos sucesos. Posteriormente, se enunciarán las definiciones más comunes de este mecanismo, para después abordar con mayor detenimiento aquella definición que es la que se utilizará en este trabajo, y que parece ser aceptada por un número importante de autores. Se discutirán también todos los elementos coyunturales a este mecanismo, cuáles son las acciones que califican para una denuncia interna y cuáles no, cuál es el perfil que se ha podido observar de los informantes internos, y las consecuencias, tanto positivas como negativas, más comunes a las que se enfrentan después de haber denunciado una conducta ilícita de algún miembro de la organización.

Una segunda sección del presente capítulo, comprenderá el análisis del mecanismo de denunciante interno en otros países. El propósito es, mediante

una comparativa a nivel internacional, analizar a detenimiento cuál es el marco normativo de este mecanismo, así como la existencia de órganos al interior de las organizaciones que contemplen la regulación de estos mecanismos. Como resultado del referido análisis, se esbozará en la tercera sección de este capítulo una reflexión final, que consistirá en elaborar recomendaciones para que en México discutamos si es momento de comenzar a aplicar mecanismos de este tipo.

Definiendo la figura del informante interno

El propósito de esta sección es discutir sobre el concepto de informante interno y el impacto que tiene esta figura dentro de una organización. Para dicho fin, se presenta una definición del término, sus características principales y las implicaciones de este proceso dentro de una organización. Por definición, la denuncia interna es un comportamiento organizacional que se encuentra en gran medida determinado por la interacción con otros individuos (Dozier y Miceli, 1985: 829). En esta interacción se encuentran presentes los miembros que revelan la información acerca de las malas prácticas (los informantes internos), aquellos quienes las realizan, los otros miembros de la organización y los individuos u otras organizaciones hacia quienes se dirige la denuncia. A continuación se presentan los elementos principales del proceso de denuncia interna y un esbozo del mismo que tiene como principal propósito un cambio en la organización, en el sentido de que se corrijan las acciones erróneas detectadas por el informante interno.

Toda organización tiene una determinada estructura que busca estabilidad. Cuando se presenta un conflicto en la misma, se produce un desequilibrio en el sistema (March y Simon, 1961: 116). Dicho conflicto puede ser originado por la incertidumbre, y cuando es así, los individuos dentro de la organización buscarán clarificar las alternativas disponibles ante un contexto determinado. Entonces, en el caso de que se presente una situación en la que se lleva a cabo una mala práctica por parte de algunos individuos y un miembro de la organización decida denunciarla, se presentará un desequilibrio en la estructura habitual de la organización. Por esto será necesario buscar alternativas que ayuden a mitigar la crisis, o incluso evitarla mediante el establecimiento de estatutos y canales adecuados para su realización.

Es importante presentar lo que se entiende por denuncia interna. Por una parte, se ha definido de la siguiente manera: “la publicación voluntaria de información privada, como una forma de protesta moral por un miembro o ex miembro de una organización, por medio de canales de comunicación distintos a los habituales, dirigido hacia una audiencia apropiada, acerca de conductas ilegales o inmorales en la organización o conductas en la organización que se oponen de manera significativa al interés público” (Chiu, 2003: 65). Esta definición cuenta con una debilidad en cuanto a que no especifica la figura de quien comete la mala práctica. En otras palabras, para que un acto de denuncia interna pueda establecerse como tal, aquel a quien se acusa de la acción debe de ser un miembro de la organización que se encuentre en un nivel jerárquico superior, de algún miembro de la organización del mismo rango, o incluso de algún miembro de un área administrativa diferente a la del informante interno. Sin embargo, un aspecto importante de esta conceptualización es el énfasis que pone en el interés público. Es de particular importancia para este trabajo tomar en cuenta este concepto, debido a que en las organizaciones gubernamentales los actos de ilegalidad o inmoralidad constituyen un acto de afectación al interés público.

En otro sentido, el término puede entenderse, según Weinstein, como los “intentos por cambiar una burocracia por aquellos que trabajan dentro de la organización pero que no cuentan con autoridad alguna” (Weinstein, en Parmerlee, Near y Jensen, 1982: 17). En este enunciado se localizan dos aspectos importantes. En primer lugar, se presenta el elemento del cambio, lo que implicaría que, con el proceso de revelación de información se dispararía una restructuración en la cadena jerárquica de la organización. En segunda instancia, esta interpretación de denuncia interna sí contiene el aspecto del que carece la definición anterior, que se refiere a los miembros que “no cuentan con autoridad alguna”.

No obstante, la definición más aceptada por los estudiosos en el tema es la propuesta por Near y Miceli, dos autoras pioneras en el estudio de este mecanismo. De esta manera, se entiende por denuncia interna “la revelación por parte de miembros (activos o inactivos) de una organización de prácticas o actos ilegales, inmorales o ilegítimos que se encuentran bajo el control de sus superiores (empleadores) hacia personas u organizaciones que pueden llevar a cabo una acción determinada” (Near y Miceli, *op. cit.*: 4).

Se identifican cinco elementos en esta definición. La primera característica presenta un sentido de pertenencia; es decir, se refiere a aquellos individuos que son parte de una organización. El segundo elemento es el acto mismo, la denuncia de una mala práctica cometida por un miembro de la organización que se encuentra en una posición en la estructura jerárquica por encima de la del denunciante. Aquel contra quien se presenta la queja comprende el tercer elemento. Cabe mencionar que, respecto de este tercer elemento, se considera que no es condición suficiente que el informante interno pueda ventilar casos de corrupción sobre algún miembro de la organización que se encuentre en una posición jerárquica superior a la suya. Sería importante ampliar el ámbito de competencia de un marco regulatorio de este tipo de mecanismos, especificando que un informante interno es aquel individuo que puede dar a conocer actos de corrupción cometidos por algún miembro de su organización, sin importar la posición jerárquica que el servidor público implicado en el acto de corrupción ocupe. Es decir, que un servidor público tenga la facultad de dar a conocer actos inmorales, ilegales o ilegítimos cometidos tanto por miembros de nivel jerárquico superior, del mismo rango, o incluso de algún miembro de un área administrativa diferente a la del informante interno. Sin embargo, debe precisarse que para que la figura de informante interno pueda establecerse como tal, éste no debe ser un superior jerárquico del servidor público denunciado, ya que de lo contrario, se perdería la esencia de esta figura y el proceso correspondería a un despido (con las consecuencias legales que esto implique, pero no dejaría de ser una actividad que se encuentra contemplada en los procesos organizacionales).

En cuarta instancia se encuentran las organizaciones o personas a quienes llega la denuncia y que tienen la capacidad de actuar frente a ésta, lo que lleva a definir si el proceso se da por canales internos o externos. Esto conduce al último componente, que se deberá entender como la consecuencia de la denuncia del acto; es decir, el cambio que se presenta tras haber transcurrido todo este proceso. La definición es extensa en cuanto a su intento por abarcar distintas características que identifican la denuncia interna y en donde queda implícito el cambio organizacional. Como consecuencia de esta amplitud no se especifica el concepto de interés público, elemento que se considera esencial para la figura de informante interno en las organizaciones gubernamentales. Por lo tanto, para efectos de este estudio, será importante tener en cuenta que la denuncia interna en organizaciones gubernamentales se origina cuando se

presenta un acto de corrupción. Entonces, se ve afectado el interés público como la base ética sobre la que se sustentaría el valor social del acto de un informante, entendiendo, en este sentido el costo siempre posible del error o la sobredimensión que un informante pueda cometer sobre diversos actos que ha observado. Este es un punto organizacional práctico y clave que no siempre es considerado cuando se analiza este fenómeno: el informante puede cometer graves errores de apreciación, tener información sumamente parcial e incluso esconder intereses en el acto de denuncia. Regresaremos a este punto más adelante.

Es importante realizar una distinción entre el proceso de la denuncia interna y el acto de denunciar. Si bien al momento de llevar a cabo una denuncia, se puede establecer que esto es un acto aislado, los elementos que comprenden el acto del denunciante interno son parte de un proceso que involucra la interacción entre diversos actores (Near, Morehead y Miceli, 1993: 394). No puede tomarse como un elemento aislado ya que hay elementos que ocurren antes de la revelación de información. En primera instancia, se tiene la propia observación del acto y la decisión de revelar (o no) la mala práctica. Esta decisión corresponde a las características propias de la organización (represalias, protección a los individuos, códigos de ética). Posteriormente, se realiza la denuncia misma, lo que representa otro evento en el proceso. Finalmente, la última parte del proceso comprende las acciones correspondientes a las reestructuraciones organizacionales por parte de aquellos a quienes se les reveló la información y que cuentan con las facultades de actuar al respecto (Near y Miceli, *op. cit.*: 4-6).

En suma, es importante señalar que, como se involucran diversos actores en este acontecimiento, cada uno llevará a cabo un acto distinto según su lugar dentro del proceso. En ese sentido y, de acuerdo con Near y Miceli, el acto de realizar una denuncia interna no debe entenderse como un evento, sino como un proceso que consta de cuatro elementos: el informante interno, el acto o la queja que se denuncia, la parte receptora de la queja y ante la cual se reporta el acto ilegal, ilegítimo o inmoral, y la organización en contra de la cual se interpone la queja. El resultado de este proceso depende de las motivaciones que tenga el informante interno, las características personales e individuales del mismo, y la naturaleza y el contexto tanto interno como externo a la organización (Near y Miceli, *op. cit.*: 6, 8 y 12).

Dicho esto, es indispensable enmarcar esta discusión en una lógica más realista, considerando la dinámica social y organizacional que se desata con este tipo de instrumentos. Las organizaciones públicas y sus miembros, como toda organización, se mueven en marcos de racionalidad limitada e información imperfecta (Simon, 1947). Esto implica que un potencial informante se ve en un marco de valores y criterios organizacionales que se mueven en un espacio de alta incertidumbre, donde no hay certeza perfecta ni tiempo ni recursos para tomar decisiones con información completa.

Entonces debemos introducir de inmediato esta variable que no parece ser común en la literatura. ¿Qué pasa cuando el informante potencial se pregunta si el acto observado efectiva y legalmente es un acto de corrupción? La cuestión implica una incertidumbre genérica donde el denunciante se pregunta si lo que observó es en realidad un acto de corrupción. La incertidumbre legal es cuando el potencial informante se pregunta si las leyes, las normas, y las organizaciones encargadas de perseguir un delito serán capaces de comprobar que hubo un acto ilegal. Como puede verse, estas dos primeras incertidumbres son críticas para comprender el proceso de decisión de un informante. Para acotar la incertidumbre genérica, de acuerdo con Simon, la organización debería generar un ambiente psicológico con premisas de decisión claras que orienten la acción del individuo hacia el comportamiento deseado (*ibid.*). Mientras que, para reducir la incertidumbre legal es necesario, y no sólo en la regulación de este mecanismo, un sistema de justicia imparcial que otorgue la certeza de que siempre se seguirá el proceso debido.

Con base en la definición adoptada, se puede entender entonces que los informantes internos son “aquellos miembros (o ex miembros) de una organización cuyas acciones están bajo el control de la o y que carecen de autoridad para prevenir o detener las malas prácticas llevadas a cabo dentro de la organización [...] independientemente de si ocupan o no roles organizacionales que oficialmente prescriben las actividades de denuncia interna cuando se observa una mala práctica” (Near y Miceli, *op. cit.*: 2-3). Los informantes internos son entonces individuos que buscan tener un impacto para generar cambios en la organización. No sólo esto, sino que además sus actos pueden detonar reformas de impacto dentro de la administración pública con impactos en la sociedad (Brewer y Coleman, 1988: 419).

En un sentido weberiano, este cambio representa un desafío a la estructura jerárquica en la organización. La legitimidad de las autoridades de la

organización se sustenta en una creencia otorgada por los demás miembros (Weber, 1963). Al presentarse un acto de denuncia interna, siempre pensando en un marco de incertidumbre e información imperfecta, se podría estar deslegitimando al superior o a otro miembro de la organización ante un posible acto (dificilmente 100 por ciento certero) de ilegalidad. En consecuencia, el acto crea incertidumbre al interior y al exterior de la organización (Parmerlee, Near y Jensen, *op. cit.*: 19). Esta incertidumbre se debe a que la información no es perfecta, es decir, la denuncia de un acto de corrupción no necesariamente lleva a una certeza de que haya existido un acto de corrupción, real o legalmente hablando. En el ínterin, muchos miembros de la organización pueden dudar de la existencia de un acto corrupto o pueden pensar que legalmente no hay certeza de que se pueda comprobar o que al final de cuentas se vaya a fallar en contra del acusado (recordemos que en una democracia nadie es culpable hasta que se compruebe). De esta manera, el informante interno se enfrenta a una potencial duda sustantiva por parte de otros miembros que pueden estar viendo lastimada la reputación de la organización o de varias de sus áreas, con diversos grados de certidumbre respecto de la justeza o no de una acusación.

Sobre los informantes internos, Near y Miceli puntualizan que la capacidad que los miembros de una organización tienen para darse cuenta de los errores que se están cometiendo en el interior de la misma, depende de su posición en la organización y de los estándares éticos que manejen, de acuerdo con su situación personal, profesional y organizacional (Dozier y Miceli, 1985: 831). Una situación a la cual se enfrenta la mayoría de los denunciadores internos es el conflicto moral, pues por un lado saben que deben cierta lealtad a la organización a la que pertenecen y a sus jefes, pero, por otro, saben que también deben respetar códigos de ética donde prevalece el interés público sobre el privado (*ibid.*: 826-827). Y comprenden, a su vez, que existe siempre la posibilidad de equivocarse en una observación o en la realización de un juicio determinado, y dónde queda en responsabilidad del informante realizar un pre-juicio sobre la gravedad e importancia del acto observado y que es potencialmente ilegal.

Ahora bien, dentro de los actos denunciados más comunes realizados por los informantes internos se encuentran los relacionados con fraude, actividades ilícitas como el derroche o la malversación de recursos, y el abuso, como el soborno. De acuerdo con un reporte del Congreso de los Estados Unidos de

América, los servidores públicos observan que la actividad ilegal que sucede con más frecuencia, relacionada con la dilapidación de recursos, es cuando se invierte en programas públicos totalmente mal administrados, en la compra de bienes y servicios que no son necesarios o son de mala calidad, abuso de autoridad, robo de fondos federales, sobornos, etcétera (*U.S. Merit System Protection*, 1993).

Entonces, aparece la otra incertidumbre crítica que insinuamos antes: la de grado. Un potencial denunciante, en marcos de información imperfecta y racionalidad limitada, se puede preguntar (y dependerá de su experiencia y del nivel de información que tenga el grado de certeza que pueda tener) si un acto de corrupción o derroche es una falla grave o leve. ¿Cómo se definen estos grados y quién lo hace o lo puede hacer legítimamente?

Según H. Lafromboise, no todo lo que está mal en una organización, ni todos los errores en los que incurren los miembros de ésta son motivo de denuncia interna. Se debe hacer una denuncia únicamente de aquellos actos que sean verdaderamente aberrantes y contravengan los valores de una sociedad. De lo contrario, los individuos podrían convertirse en “moralistas compulsivos” y denunciar a aquellos que evaden impuestos, que mienten en una declaración de aduanas, que cometen una infracción al reglamento de tránsito, etc., y la sociedad correría el riesgo de caer en una situación de completa desconfianza, lo cual conllevaría a la desintegración de la misma (Lafromboise, 1991: 76). El problema es que las organizaciones públicas y sus miembros se mueven en marcos de racionalidad imperfecta, por lo que establecer lo que es “verdaderamente aberrante” es una cuestión mucho más difícil de lo que se puede pensar, organizacionalmente hablando.

Son justamente estas incertidumbres las que permiten comprender la distinción entre la obligación normativa que los servidores públicos tienen de reportar un acto ilícito y la protección a los informantes internos. El hecho de que exista la norma que obligue a los servidores públicos a denunciar no es suficiente, ni probablemente deba ser la base sobre la que se construyen instrumentos de denuncia interna, dados estos marcos de incertidumbre que sufre un servidor público.

Cabe aclarar que el hecho de realizar una denuncia interna, no debe considerarse un acto altruista *per se*, pues de acuerdo con Dozier y Miceli, es un comportamiento que incluye tanto motivos egoístas, como motivos altruistas. Estos autores retoman un tipo de “comportamiento prosocial” definido por E.

Staub, para explicar que el hecho de que un informante interno denuncie una acción ilícita e incorrecta al interior de una organización, no se trata de un acto meramente altruista, pero tampoco refleja un egoísmo total por parte del actor. Es, en ese tenor, un comportamiento social positivo porque beneficia a otros miembros de la sociedad, pero al mismo tiempo el actor puede buscar algunas recompensas y beneficios (en Dozier y Miceli, 1985: 4).

Como se ha mencionado, los informantes internos pueden realizar sus denuncias tanto al interior de la organización, como al exterior de la misma. Es muy importante reconocer que se espera organizacionalmente que el actor agote ciertas instancias internas para resolver, o al menos entender, el aparente problema en la conducta de ciertos miembros de la propia organización. De acuerdo con Lea P. Stewart, el hecho de realizar una denuncia externa refleja que la organización enfrenta problemas y fallas para resolver los conflictos y que la situación es tan grave que es necesario hacerla pública (Stewart, 1980: 92). Cuando los informantes internos deciden hacer pública su denuncia; es decir, denunciar hacia el exterior de la organización, tiene otros efectos. Al hacer pública una denuncia, el alcance en los medios de comunicación y las consecuencias que ello pueda generar a la organización y a los miembros que presuntamente son culpables de realizar algún ilícito, tiene una connotación totalmente distinta a cuando la denuncia se realiza de manera interna.

Otro aspecto importante que se analiza al estudiar la figura de informantes internos, es ahondar sobre las distintas características de la personalidad y carácter de los mismos. Es importante precisar que derivado de las particularidades de los casos que se han estudiado de informantes internos es muy difícil llegar a generalidades, por lo que muchas veces, dependiendo de la muestra estadística que se realice, serán los resultados que se obtendrán en la encuesta. Sin embargo, las siguientes características parecen haber sido identificadas por distintos autores. Near y Miceli argumentan que generalmente el informante interno deja la organización antes de realizar la denuncia. Esto se debe a que el individuo carece de la autoridad suficiente para modificar las actividades de la organización. Otra característica que estas autoras observan es que los individuos prefieren permanecer en el anonimato. Por otro lado, los valores y las creencias morales del individuo inciden en que él perciba una acción como incorrecta y decida denunciarla. Otro rasgo, es que es más común que los individuos denuncien si se ven afectados directamente por la política organizacional incorrecta o ilegal (Near y Miceli, *op. cit.*: 11).

Asimismo, de acuerdo con Mesmer-Magnus y Viswesvaran, los denunciantes internos suelen ser aquellos miembros de la organización que tienen un mejor desempeño laboral, con un nivel más alto de educación, que ocupan las posiciones más altas dentro de la estructura organizacional, y que tienen un mayor apego por los valores morales, motivo por el cual perciben como correcto denunciar un acto de corrupción realizado por algún miembro de la organización (Mesmer-Magnus y Viswesvaran, 2005: 279).

En cuanto a las características físicas de los individuos, las estadísticas de los casos que se han presentado de informantes internos muestran que es más común que el denunciante sea hombre; además los actos de denuncia ocurren con mayor frecuencia cuando los individuos saben que tienen otras alternativas de empleo. Su lealtad es más hacia las instituciones que hacia sus empleadores. En ese sentido, es más común que los denunciantes sean empleados relativamente jóvenes, pues han invertido menos recursos y tiempo en la organización y debido a su edad es más probable que encuentren otro empleo. Por otro lado, a pesar de la edad, si el individuo es ambicioso, la probabilidad de que denuncie un acto incorrecto disminuye (Near y Miceli, *op. cit.*: 9-11).

Además de las características personales y profesionales de los informantes internos, resulta de gran interés conocer cuáles son las motivaciones e incentivos que tienen para denunciar, o en su caso, para no hacerlo. ¿Qué puede ser tan fuerte como para motivar a un individuo a denunciar un acto de corrupción, sabiendo que puede poner en riesgo su carrera y futuro profesional y personal? Las motivaciones que existen para que el individuo decida, o no, realizar una denuncia sobre una mala acción de la organización donde trabaja conforman uno de los aspectos más importantes al que los interesados en el estudio de esta materia deben prestar especial atención. Si el individuo tiene la certeza de que su denuncia interna derivará en que la organización deje de incurrir en dicha falta y, además, sabe que la acción no tendrá consecuencias negativas para él, entonces tendrá todos los incentivos para denunciar (Near y Miceli, *op. cit.*: 6).

La difusión de los canales de comunicación existentes al interior de la organización para que los individuos puedan realizar sus denuncias es un elemento importante que los motiva a actuar. Cabe mencionar que la correcta difusión de los canales de comunicación entre jefes y subordinados es más eficiente cuando las organizaciones son pequeñas (*ibid.*: 12). La mejor motivación que tienen los individuos para denunciar es la protección que los

reglamentos y estatutos de la organización puedan darles (Morehead y Sangrey, 1991: 267-308). Definitivamente, el hecho de que los individuos perciban la posibilidad de represalias por parte de la organización los induce a no denunciar el acto de corrupción observado (Near y Miceli, 1992).

Jos, Tompkins y Hays postulan que no queda claro que los individuos necesariamente realicen un análisis de costo-beneficio antes de decidir denunciar o no denunciar. Estos autores argumentan que, a pesar de todo, mediante encuestas realizadas se ha comprobado que los individuos no se arrepienten de haber realizado su denuncia y que la mayoría de ellos volvería a hacerlo. Además, estos autores postulan que el hecho de que denunciar sea muchas veces un acto costoso para los individuos denota la urgencia por tener un marco regulatorio eficiente en la materia, el cual, por un lado proteja a los individuos, y por otro permita tener un mejor control externo de las organizaciones (Jos, Tompkins y Hays, 1989: 551-561).

Resulta pertinente mencionar que la figura de informante interno se puede abordar también desde una perspectiva de las relaciones de poder. Como se indicó anteriormente, la denuncia interna es un proceso que se enmarca en la interacción de los individuos dentro de una organización. Los miembros siempre tendrán el control de áreas de incertidumbre, y, por lo tanto, aun cuando su puesto se encuentre en niveles inferiores de la cadena de mando, contarán con cierta discrecionalidad que les permitirá ejercer relaciones de poder con miembros que tengan puestos superiores (Crozier, 1963). Derivado de que los individuos tienen un comportamiento estratégico y buscan conservar sus áreas de discrecionalidad y controlar áreas de incertidumbre (Crozier y Friedberg, 1993), la figura de informante interno podría tomarse como un elemento que los miembros de una organización utilizarían para controlar dichas áreas y, de esta manera, lograr un equilibrio de poder. Por lo tanto, será imperante generar los mecanismos que provean condiciones favorables para las denuncias de actos ilegales e impedir que se convierta la figura de informante interno en un instrumento de negociación por parte de los individuos en puestos inferiores para desafiar la estructura formal de la organización.

Hasta el momento se han mencionado algunos factores propios e internos de la organización que inciden en la figura del informante interno. Sin embargo, también resulta pertinente mencionar que el contexto externo a la organización incide en la formulación, evolución y el establecimiento de la referida figura.

Cuando en una sociedad se comparte la idea de que el mecanismo de denuncia interna debe ser institucionalizado al interior de una organización, ello incide favorablemente en que los individuos denuncien actos de corrupción observados. Además, si éste es un valor compartido por los ciudadanos, los posibles informantes internos saben que las posibilidades de ser juzgados o vistos como traidores o desleales son mucho menores. Sin embargo, es importante apuntar que esta institucionalización al interior y exterior de la organización debe ir acompañada de iniciativas judiciales por parte del Estado que sustenten los estatutos organizacionales (Vera-Muñoz, 2005: 121).

Como base de esta breve revisión de la literatura, no es conveniente plantearse la figura del informante interno a la ligera. No cabe duda de que dicho mecanismo es un instrumento valioso y necesario en una democracia para el combate a la corrupción. Sin embargo, los problemas y las fallas de un mecanismo normativo y organizacional para proteger a los informantes internos son muy grandes y altamente posibles, respectivamente. En un mundo real de dinámicas organizacionales intrincadas es necesario considerar los costos y los beneficios, los problemas y las fallas de un instrumento tan complejo y delicado como el de la protección a los informantes internos.

Comparativa internacional sobre la regulación de la figura del informante interno

Tomando en consideración los principales puntos resaltados por los autores que forman parte de la literatura que aborda el tema de los informantes internos, en esta sección presentamos una comparación básica, derivada del estudio de documentos oficiales, de diez países que han realizado esfuerzos para legislar en materia de informantes internos.² Estos países fueron seleccionados tratando de buscar representatividad de diversos continentes, culturas políticas y tamaños. De la misma manera, estos países tienen un cierto grado de avance en términos de disponibilidad de información. Los países que se analizaron son los siguientes: Australia, Chile, Corea del sur, Estados Unidos de América, India, Japón, Nueva Zelanda, Perú, Reino Unido y Sudáfrica. Para dicho fin, el proceso que se utilizó fue, en primer lugar, tomar en cuenta las características más importantes enunciadas por los autores mencionados en la primera sección y que ellos sugirieron como esenciales para comenzar a legislar al respecto; en segundo lugar, se analizó si las regulaciones de estos países cuentan o no con

dichas pautas. Los criterios que se utilizaron para el análisis de las legislaciones de los once países pioneros en esta materia fueron los siguientes:

1. ¿Quiénes son los individuos que puede realizar la denuncia?,
2. Claridad respecto del procedimiento para realizar la denuncia dentro de la organización,
3. Existencia de canales adecuados de comunicación para dar a conocer los efectos de la ley,
4. Existencia de un mecanismo de incentivos, recompensas y castigos,
5. ¿Se especifica si las denuncias deben realizarse al interior o exterior de la organización?, y
6. ¿La ley es clara respecto a la protección del anonimato del informante interno?

Adicionalmente, se presentará un cuadro que resume las características más importantes del contenido de las leyes de estos países. Para la elaboración de dicho cuadro se analizó el contenido de las leyes de los países elegidos para este análisis, con el propósito de conocer de manera general cuáles son los aspectos que cubren las legislaciones de los referidos países. De esta manera se puede tener una idea de cuáles son los países que cuentan con las regulaciones más completas.³

Australia

Australia es uno de los primeros países que comenzó a legislar de manera más específica los mecanismos para realizar denuncias relacionadas con actos de corrupción por parte de un miembro de la organización. Este país cuenta con legislación tanto en el ámbito privado como en el público, siendo el ámbito privado más completo que el público en lo que a legislación federal se refiere. Lo anterior se debe a que, a nivel federal el mecanismo existente para regulación de la figura del informante interno se encuentra contenido en el Acta de Servicio Público de 1999, pero está enunciado de manera muy general. Esta acta no especifica a detalle el proceso de denuncia. El énfasis está en el derecho de protección que deben recibir los informantes internos una vez realizada la denuncia. Por otro lado, no se delinea el procedimiento explícito que se debe seguir para realizar una denuncia, pero mencionan, aunque sea de

manera muy escueta, los requisitos que ésta debe tener para que califique como denuncia protegida.



Cuadro IV.1. Resumen de la legislación de Australia en materia de protección a los informantes internos

[Click para ampliar](#)

También de manera general, la ley especifica que se deben construir procedimientos específicos que den cierta certidumbre dentro de la organización para poder denunciar. De la misma manera se requiere que los informantes internos realicen una denuncia tanto en la organización en la que laboran como ante una instancia superior externa. Respecto a la existencia de un mecanismo de incentivos positivos que motiven la denuncia y al individuo que está por convertirse en informante interno, se explicita que se le debe otorgar la seguridad de que, si denuncia, su futuro profesional y personal no correrán peligro. Respecto de este punto, del análisis de estas actas de aplicación federales no se percibe un sistema de incentivos y recompensas que induzcan a la denuncia. Tampoco se especifican bajo qué circunstancias y con qué mecanismos se puede mantener el anonimato de los individuos que realizan una denuncia.

Chile

A diferencia de las otras leyes de protección a denunciantes internos, la de Chile se refiere únicamente al sector público y tiene un alto énfasis en el combate a la corrupción, puesto que en ésta se indica que los funcionarios tendrán la obligación de denunciar irregularidades, principalmente las que contravengan el principio de probidad administrativa. En efecto, para el caso chileno nos encontramos con una regulación que hace punitiva la posibilidad de no denunciar. De acuerdo con este documento, todos los empleados públicos que presencien un acto de corrupción están obligados a denunciarlo. Sin embargo, al menos al nivel de la ley no es requisito explícito el que se detalle cómo las organizaciones públicas deberán contar con procedimientos específicos de denuncia interna y que al mismo tiempo protejan al denunciante. Respecto de los recipientes de la denuncia, la ley indica que la

información deberá revelarse al ministerio público. En relación con los incentivos positivos que tienen los potenciales denunciadores internos, la cuestión de las recompensas no se menciona. Por lo que hace a las denuncias sin fundamento, la ley indica que aquellos funcionarios que realicen este tipo de actos serán destituidos; es decir, hay un castigo para quienes hagan una denuncia sin evidencia y con ánimo de perjudicar a otro. En este sentido, con esta provisión de la ley, se busca evitar que los funcionarios utilicen la figura de denuncia interna de forma malintencionada. Además, cabe destacar que se espera que el denunciante presente las evidencias que sustenten su acusación. De la revisión de este documento oficial se percibe que la identidad del denunciante no permanece oculta, a menos que el individuo solicite la secrecía de sus datos personales y de la evidencia que presente respecto de terceros. La ley es tanto de carácter federal como local, y en ella se establece cuál debe ser el procedimiento para llevar a cabo la denuncia y los plazos de respuesta de las autoridades competentes para ambos casos.



Cuadro IV.2. Resumen de la legislación de Chile en materia de protección a los informantes internos

[Click para ampliar](#)

Corea del Sur

Corea del Sur ha tratado no sólo de regular la denuncia interna, sino de crear una cultura que promueva la denuncia de actos de corrupción por parte de los miembros de una organización. El Acta Anticorrupción de Corea del Sur especifica con cierto detalle el procedimiento que debe seguir una denuncia. Además, la legislación de Corea del Sur en esta materia cuenta con un mecanismo de incentivos a la denuncia a través de recompensas, lo cual podría influir para motivar e incentivar a los miembros de la organización para que denuncien.

Es importante para este caso observar que se protege el anonimato del denunciante, y al mismo tiempo se induce a que la denuncia se realice ante un organismo externo a la organización de la cual el individuo es miembro. La ley de Corea del Sur especifica que las denuncias deben realizarse ante la Comisión Independiente contra la Corrupción, y es esta agencia la que se encarga de

pedir la colaboración de la organización para la investigación de la denuncia. Queda como parte de la responsabilidad del denunciante aportar evidencias y además estar seguro de que no hay “ninguna” falsedad en la misma. Aunque también llama la atención el énfasis que esta ley hace en la protección no sólo legal, sino incluso física de un denunciante. Uno de los temas que no quedan claros después de la revisión de esta ley, es el referente a si existe o no la obligación por parte de las agencias del sector público de dar a conocer a sus empleados la legislación de protección a informantes internos.



Cuadro IV.3. Resumen de la legislación de Corea del Sur en materia de protección a los informantes internos

[Click para ampliar](#)

Estados Unidos de América

Para el caso de Estados Unidos de América, la legislación que existe en materia de informantes internos es muy extensa y existen regulaciones específicas para todos los ámbitos tanto del sector público como del privado, pero dichas regulaciones deben coincidir con el Acta de Protección a los Informantes Internos de 1989, la cual funge como la legislación principal en la materia. Es decir, cada agencia del gobierno puede tener su propio mecanismo de protección a los informantes internos, pero no debe contravenir lo estipulado en esta acta. Después de la lectura de los documentos oficiales, se desprende que la legislación de Estados Unidos especifica de manera clara que una denuncia puede ser realizada por un miembro, ex miembro o futuro miembro de la organización. Además, la ley de este país protege la identidad del individuo que realiza la denuncia, a menos que dicha denuncia ponga en riesgo la salud o seguridad pública.

El Acta de Protección a los Informantes Internos define los pasos básicos que deben seguirse para que se realice una denuncia. La denuncia debe ser sometida ante la Oficina del Consejo Especial una vez que el denunciante piensa que ha agotado las instancias de su organización para aclarar el asunto. Es importante recordar que los procedimientos más específicos son creados al interior de las distintas agencias del gobierno. A diferencia de otros países que se han analizado en esta sección, de la lectura de la legislación de Estados Unidos de

América no queda clara la existencia de un mecanismo de incentivos que fomenten la denuncia; el único incentivo es la protección que el Estado brinda a los informantes internos, tanto en el aspecto profesional como en el personal. El procedimiento puede ser anónimo y no se espera que el denunciante sea quien deba aportar en principio evidencias contundentes de lo que está denunciando. Es labor de la agencia encargada, la Oficina del Consejo Nacional, cerciorarse de que existen datos o evidencias básicas para proceder con la investigación. Finalmente, del instrumento normativo general de no se desprende que los miembros que se encuentran en las posiciones jerárquicas más altas de la organización tengan la obligación de difundir a los empleados la existencia de leyes que protegen a los informantes internos ni de los mecanismos con que éstos cuentan para formular las denuncias.



Cuadro IV.4. Resumen de la legislación de Estados Unidos de América en materia de protección a los informantes internos

[Click para ampliar](#)

India

India ha procedido a través de una resolución del Gobierno publicada en 2004 que faculta a la Comisión Central de Vigilancia para que funja como la institución encargada de tratar todos los asuntos relacionados con las denuncias realizadas por informantes internos. De la lectura de esta resolución se desprende que el ámbito de operación es muy escueto, toda vez que únicamente se pueden recibir denuncias realizadas por los servidores públicos del gobierno central. Asimismo, el anonimato y la confidencialidad de los datos personales de los denunciadores internos son dos asuntos que no quedan claramente especificados. Cabe mencionar que si bien la regulación de India sí contiene un tipo de procedimiento que debe seguirse para la denuncia, éste es bastante escueto, al menos en este documento general o marco. Queda claro, sin embargo, que se espera que el denunciante lleve el peso de mostrar evidencias de la denuncia que está presentando, y que no se aceptan denuncias anónimas. Un asunto que requeriría mayor detalle sería establecer si es obligación de la organización establecer canales de comunicación adecuados en el interior de la organización para que los individuos conozcan que tienen la

posibilidad y el derecho de denunciar actos de corrupción. Es importante mencionar que, debido a todas las críticas internas que la regulación ha recibido, actualmente el gobierno de India está discutiendo una propuesta de ley que aplicaría para todo el sector público y que subsana muchas de las cuestiones que se dejaron fuera de la Resolución de 2004; en especial se está contemplando regular el asunto de la confidencialidad del denunciante y se contempla la existencia de un proceso claro para realizar una denuncia, con el fin de que el denunciante pueda ser protegido.



Cuadro IV.5. Resumen de la legislación de India en materia de protección a los informantes internos

[Click para ampliar](#)

Japón

En lo referente a los criterios que se seleccionaron para realizar este análisis, la legislación de Japón en materia de informantes internos aplica tanto para empleados privados como públicos, con gran énfasis en los primeros. No se presenta en este nivel de análisis documental evidencia de que se obligue a las organizaciones a tener procedimientos de denuncia interna ni de dar a conocer o fomentar información respecto de la ley. En cuanto a los incentivos positivos que podrían propiciar la divulgación de malas prácticas, no se contempla la posibilidad de otorgar recompensas para aquellos que divulguen información sobre este tipo de actos. Respecto al anonimato del denunciante, la ley no tiene provisiones especiales. En primera instancia, el informante debe enfrentar al jefe de oficina para solicitarle una investigación. Es decir, la ley toma en cuenta, en primera instancia, la denuncia en el interior de la organización. Por lo tanto, en un primer momento, se deberá acudir al “operador del negocio” y en caso de que éste se encuentre envuelto en el hecho a reportar, la denuncia deberá hacerse ante un órgano administrativo facultado. Además, cabe destacar que se advierte que un denunciante no debe afectar “el interés público u otros intereses privados”.



Cuadro IV.6. Resumen de la legislación de Japón en materia de protección a los informantes internos

[Click para ampliar](#)

México

La información que a continuación se presenta proviene de una iniciativa de reforma de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y de una iniciativa para crear la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas. Estos dos instrumentos son el primer intento por regular la figura del informante interno en México. A reserva de que estas iniciativas sean aprobadas, de la lectura de estos documentos se desprende que la autoridad responsable se diluye en diversas instancias de la Administración Pública Federal. En México, al igual que en otros países aquí analizados, la denuncia se realiza únicamente ante una agencia externa. En cuanto al procedimiento de denuncia, éste se plasma de manera muy general. Esta misma situación se presenta en el apartado que especifica los requisitos para que la denuncia califique como protegida.

Por lo que hace al anonimato, los datos de los servidores públicos son protegidos y clasificados como reservados, pero el procedimiento de denuncia puntualiza que se presenten los datos del informante interno. Respecto al mecanismo de incentivos que motiven la denuncia, por un lado, estas iniciativas no contemplan recompensas económicas para los informantes internos, sino únicamente reconocimientos no económicos. Por otro lado, la ley sanciona administrativa y penalmente la falsa denuncia, lo cual podría constituir un incentivo negativo. Finalmente, por lo que hace a la difusión de estas leyes en el interior de la organización, estas iniciativas no estipulan la obligatoriedad por parte de las autoridades de dar a conocerlas, ni difundir los procedimientos de denuncia interna.



Cuadro IV.7. Resumen de la legislación de México en materia de protección a los informantes internos

[Click para ampliar](#)

Nueva Zelanda

Nueva Zelanda tiene una ley en la que se indica que las organizaciones públicas se encuentran obligadas a tener procedimientos para realizar denuncias internas, a publicarlos visiblemente y a republicarlos constantemente. Asimismo, se mencionan instancias ante las cuales puede acudir un informante interno y los plazos en los que debe dársele respuesta, por lo que esta claridad en el procedimiento para denunciar es un elemento importante para que se revele información sobre malas prácticas. En cuanto a los incentivos que provee la ley para llevar a cabo una denuncia, no se contempla el otorgamiento de recompensas. Se indica que la protección al informante interno se dará únicamente si realiza la denuncia de forma voluntaria, ya que de lo contrario no califica como denuncia protegida y las prerrogativas para su protección no tendrán efecto. Respecto de los miembros facultados para realizar una denuncia, la ley indica que éstos pueden ser tanto los empleados formales como los que tengan otro estatus en la organización. Dentro de éstos se encuentran los ex empleados, aquellos que prestan algún servicio a la organización y los que se encuentran realizando algún tipo de voluntariado en la misma. En el caso del anonimato del denunciante, la ley es explícita e indica que a quien el informante le haya revelado la información deberá conservar la confidencialidad del mismo, a menos que éste otorgue su consentimiento por escrito o se tengan elementos para considerar que la identidad del denunciante es fundamental para la investigación del hecho denunciado. El hecho de que el informante interno tenga la certidumbre de que sus datos permanecerán confidenciales, puede incentivar la revelación de malas prácticas. De acuerdo con la legislación neozelandesa, los informantes internos cuentan con distintos depositarios para denunciar prácticas indebidas. En primera instancia, deberán hacerlo ante la cabeza de la organización. En caso de presentarse un caso específico, en el que el denunciante considere que es urgente revelar la información, o si tiene razones para creer que el dirigente de la organización se encuentra involucrado en la mala práctica, los ministerios, el ombudsman u otras autoridades se harán cargo de la denuncia. Finalmente, esta ley tiene efecto aun cuando se establezca lo contrario en algún contrato o acuerdo. Si algún contrato o acuerdo establece en una cláusula que el individuo debe abandonar la protección en cuanto a la revelación de información, ésta queda sin efecto.



Cuadro IV.8. Resumen de la legislación de Nueva Zelanda en materia de protección a los informantes internos

[Click para ampliar](#)

Perú

La legislación peruana que ofrece protección a los informantes internos es de las más recientes, y Perú es de los primeros países en Latinoamérica en adoptar esta práctica. Se trata de un primer esfuerzo para motivar la denuncia de actos relacionados con el delito de corrupción en el interior de una institución. En relación con los criterios de análisis, en la legislación peruana se protege tanto a empleados y personal que preste servicios en alguna entidad pública, como a ex empleados y ciudadanos que tengan conocimiento de hechos ilegales, aun cuando éstos no tengan algún tipo de relación laboral con alguna organización del sector público. Por una parte, la ley obliga a las organizaciones públicas a establecer procedimientos para su difusión, y los titulares de las entidades públicas son los responsables de dar a conocer a los empleados públicos los alcances de esta legislación. Por otra parte, y en lo referente a los incentivos positivos, al igual que en el caso de Corea del Sur, la ley de Perú contempla la posibilidad de que se otorguen recompensas a aquellos funcionarios o ciudadanos que divulguen información sobre una mala práctica. Otro incentivo positivo que se desprende del análisis de esta ley, es el hecho de que aquellos funcionarios que denuncien una mala práctica y que hayan sido copartícipes de los hechos denunciados, podrán ser contemplados para una reducción de la sanción administrativa. Como mecanismo para evitar las denuncias sin fundamento, la ley indica que se aplicará una sanción económica a los funcionarios que inicien el procedimiento ante la Contraloría General y no tengan evidencias de que el hecho ilegal efectivamente ocurrió. Por lo mismo, no se aceptan denuncias anónimas, sino que deben presentarse por escrito y con evidencias de lo que se está denunciando. El anonimato del denunciante se conserva mediante un código oficial. Asimismo, se otorga confidencialidad a la información presentada por el informante interno por el tiempo que dure la investigación. Finalmente, respecto de la denuncia ante una agencia externa o en el interior de la organización, el caso peruano únicamente

considera la primera instancia. De acuerdo con la ley, la información debe revelarse ante la Contraloría General, lo que impide que se utilicen, en un primer momento, los recursos organizacionales internos.



Cuadro IV.9. Resumen de la legislación de Perú en materia de protección a los informantes internos

[Click para ampliar](#)

Reino Unido

La legislación existente en el Reino Unido es inclusiva para los sectores privado y público. Un aspecto característico de esta ley es el hecho de que aun cuando la mala práctica se haya llevado a cabo en otro país, el denunciante cuenta con la protección de la ley. En otro sentido, al igual que en el caso de Nueva Zelanda y Sudáfrica, cuenta con una cláusula de invalidez de los contratos o acuerdos en los que se mencione que, por cuestiones de confidencialidad, un trabajador no podrá revelar información ni hacer uso de la protección que le otorga la ley. En el caso de los facultados para presentar una denuncia protegida, se incluye tanto a ex empleados como a trabajadores que tienen, o en algún momento tuvieron, algún tipo de relación laboral con la organización. En esta última categoría se considera a los suplentes, a aquellos que realizan algún tipo de labor dentro de la organización pero que fueron contratados por otro empleador, a personal de asistencia médica, y a personas que forman parte de un programa de entrenamiento o interinato. Esta ley no indica provisiones especiales de ningún tipo para su difusión. De igual forma, tampoco indica algún tipo de obligatoriedad para las organizaciones, ya sean públicas o privadas, para que cuenten con procedimientos que den a conocer a los empleados los medios para efectuar una denuncia protegida. Respecto de los incentivos positivos, la ley prevé ciertas compensaciones. Si bien no se trata de recompensas por haber denunciado un acto indebido, se compensará al trabajador tras haber sufrido despido injustificado o algún tipo de detrimento en su lugar de trabajo. Un aspecto importante en cuanto al anonimato del denunciante es que no queda claro en la ley si el informante interno tiene el derecho de mantener confidenciales sus datos al momento de hacer la denuncia. En cuanto al tipo de denuncia que se deberá presentar, es decir, si es

interna o externa, dependerá de la situación específica que se presente. La ley indica que en primera instancia deberá hacerse al empleador y, dependiendo del tipo de delito, su gravedad, urgencia o grado de involucramiento del empleador en los hechos denunciados, se podrá efectuar ante algún Ministerio de la Corona, a algún funcionario denominado por algún ministro o a un consejero legal.



Cuadro IV.10. Resumen de la legislación de Reino Unido en materia de protección a los informantes internos

[Click para ampliar](#)

Sudáfrica

Sudáfrica es un país cuya construcción de régimen democrático empezó hace pocos años y sus leyes hacen alusión a guardar los valores democráticos de dignidad humana, igualdad y libertad. El modelo de combate a la corrupción del país africano no es centralizado como en otros países que se han analizado en esta sección, pues de la lectura de los documentos oficiales de este país se desprende que no existe una comisión encargada de este tema, sino que la capacidad del gobierno para combatir este problema se encuentra a través de varias agencias. Respecto de la legislación en materia de denunciante interno, al revisar el Acta de Protección a las Denuncias de 2000 que aplica tanto para el sector público como para el privado, se observa que no queda clara la existencia de un procedimiento que los individuos deban seguir para realizar una denuncia. Tampoco se especifica de manera clara nada respecto de si se garantiza o no el anonimato del individuo que hace la denuncia.

Por lo que hace al organismo que recibe la denuncia, para el caso de Sudáfrica, no queda claro ante quién deben realizarse las denuncias, pues la ley enumera las distintas personas y agencias que pueden ser receptoras de las mismas. Asimismo, después de la revisión del documento oficial, tampoco queda claro si existe la obligación de difundir en el interior de la organización la legislación en esta materia. A pesar de que la legislación de este país señala que es obligación de los individuos reportar actos de corrupción observados, no se especifica la posibilidad de que puedan existir algún tipo de incentivos positivos o recompensas que induzcan a que los miembros de la organización

hagan denuncias de este tipo. Esta ley especifica que la legislación sobre informantes internos impera sobre cualquier otra legislación relacionada con asuntos de confidencialidad laboral y secreto profesional.

En los siguientes cuadros se puede apreciar un resumen de los elementos que consideramos más relevantes en el análisis de las regulaciones de informante interno que hemos revisado.



Cuadro IV.11. Resumen de la legislación de Sudáfrica en materia de protección a los informantes internos

[Click para ampliar](#)



Cuadro IV.12. Resumen*

[Click para ampliar](#)

Reflexiones finales

Como se observó en la segunda sección, no existe uniformidad en las legislaciones de los países que abordan la figura del informante interno, pues todas tienen enfoques distintos y abarcan diferentes elementos, aun cuando existen criterios internacionales para el diseño de este tipo de regulaciones.⁴ A pesar de esta disparidad, el objetivo común que persiguen los países pioneros en la materia es proporcionar un elemento adicional para combatir la corrupción en el interior de las organizaciones. Como una manera de identificar las variables clave que esta comparación arroja, dividiremos en diez discusiones esta sección de conclusiones.

¿Quién puede denunciar?⁵

La amplitud de los denunciadores potenciales es una preocupación sustantiva: si puede ser cualquier persona o sólo empleados y ex empleados. La preocupación parece centrarse en cómo controlar las denuncias ociosas o con dolo.



Cuadro IV.13. Revisión de los documentos oficiales sobre legislación o regulación a informantes internos que existen en los países facultados para denunciar

[Click para ampliar](#)

¿Cómo procede la denuncia?

Aquí el tema central parece ser si la denuncia debe ser elaborada primero en la propia organización afectada o debe irse directamente a una instancia investigadora. La primera opción parece razonable al pensarse que puede encontrarse información adicional que evite el daño o desprestigio de la organización. Claro, queda abierta la puerta a que el empleado sea intimidado o que se puedan generar nuevos mecanismos de corrupción, por lo que en algunos casos se opta definitivamente por la vía directa a una instancia investigadora. Probablemente esta última opción construya el caso de la denuncia como una persecución directa de un delito, más que como un potencial problema de corrupción que deba ser identificado y analizado. Como puede observarse en el cuadro IV.14, los casos de Chile y Perú en efecto tienden a hacer este asunto del denunciante un camino básicamente penal, una acusación formal. Mientras que en los casos donde se genera una opción primero de denuncia organizacional, se asume en varios de ellos que es conveniente dejar primero una opción que permita obtener información antes de convertirlo en un asunto penal.



Cuadro IV.14. Denuncia interna o externa

[Click para ampliar](#)

Denuncias anónimas

El permitir denuncias anónimas parte de un supuesto: debe existir una capacidad investigativa de agencias especializadas. Este mecanismo implica aceptar el riesgo de denuncias sin fundamento. Nuevamente, parece que existen dos visiones de la denuncia: como mecanismos penal directamente o

como un mecanismo para allegarse primero de información antes de ir directamente por una vía penal. Bajo la segunda visión, es aceptable el mecanismo de denuncias anónimas, ya que, pese al riesgo de obtener información inútil o dolosa, se puede, con capacidad investigativa, allegarse de información muy valiosa para atacar casos de corrupción.



Cuadro IV.15. Anonimato del denunciante

[Click para ampliar](#)

Carga de evidencia

Este parece ser un tema crítico: ¿quién carga con la evidencia de la denuncia? Sin lugar a dudas, poner la carga en el denunciante puede significar un importante incentivo negativo, sobre todo en sistemas judiciales poco confiables o ineficaces. Si la denuncia es un mecanismo para obtener información valiosa, con toda seguridad poner la carga de la denuncia en el denunciante es un contrasentido. Sin duda, ir en sentido contrario (es decir, permitir denuncias sin pruebas) implica costos importantes para las agencias investigadoras, pues se deja abierto el esquema a recibir un gran número de las mismas. Es un caso claro de costo-beneficio: ¿para qué sirve el mecanismo del denunciante interno? ¿Para obtener información o para crear un esquema penal directo de acusación?



Cuadro IV.16. ¿En quién recae la carga de la denuncia?

[Click para ampliar](#)

Penalizar la no denuncia

En algunos países se plantea con gran fuerza punitiva que es obligación (so pena legal) el denunciar. Se entiende que en principio, legalmente, todo individuo debe acusar cuando observa casos de corrupción. El problema, como vimos en el marco teórico, es que en la vida real, las personas no disponen de la

información ni del tiempo suficiente para asegurarse siempre, cien por ciento, de que lo que están observando es un acto indebido, por lo que penalizar la no denuncia puede crear grandes problemas de desconfianza en el sistema.



Cuadro IV.17. No-denuncia penalizada

[Click para ampliar](#)

Protección

La protección de los denunciantes es un punto clave de este instrumento. Podemos observar cómo en todos los países este elemento está presente con matices.



Cuadro IV.18. Tipos de protección a los denunciantes

[Click para ampliar](#)

Recompensas o compensaciones

Un instrumento complicado y polémico consiste en ofrecer recompensas o compensaciones a los denunciantes. Puede ser un arma de doble filo, pero sin duda puede ser un incentivo importante.



Cuadro IV.19. Incentivos a los denunciantes

[Click para ampliar](#)

Protección de la libre denuncia

Llama la atención que en diversos países se imponen disposiciones legales que intentan controlar el dolo en la denuncia a través de cláusulas muy polémicas como establecer que el denunciante no debe afectar “el interés público o

privado”, cláusulas que en definitiva desmotivan a los posibles denunciadores. En otros países incluso se establece que son nulos los contratos donde este tipo de cuestiones son planteadas, protegiendo el derecho de denunciar sin cortapisas, asumiendo buena fe.



Cuadro IV.20. Protección a la denuncia libre

[Click para ampliar](#)

Publicidad sobre la posibilidad de denuncia

Hacer público y que las organizaciones hagan del conocimiento de los miembros de la organización la existencia de los mecanismos de denuncia parece ser un instrumento muy importante para hacer de la denuncia un mecanismo útil y real para desincentivar la corrupción.



Cuadro IV.21. Información sobre los mecanismos de denuncia

[Click para ampliar](#)

Control de dolo

Una preocupación de muchos países es reducir la posibilidad de denuncias con dolo, pero sin suprimir los incentivos de una actividad compleja como el tener que advertir sobre posibles actos de corrupción. Es por ello que diversos países han incorporado sistemas para controlar el dolo, aunque ello pueda redundar en desmotivar cualquier tipo de denuncias.

Sin lugar a dudas, combatir la corrupción mediante este tipo de instrumentos es tarea complicada para cualquier país, debido a que estas legislaciones tratan de incidir directamente en el comportamiento de los miembros de la organización. Existe un “choque” entre permitir la denuncia y asegurar que éstas sean útiles y legales. Este temor se justifica ante la posibilidad de que un mecanismo muy abierto de denuncia genere un sinnúmero de acusaciones sin fundamento, venganzas y pérdida de tiempo y recursos. Sin embargo, el dilema

es que si la denuncia se piensa como un mecanismo para obtener información valiosa que de otra manera no se obtendría, el ponerle demasiadas trabas puede ser contraproducente.



Cuadro IV.22. Existencia de sistemas para controlar el dolo

[Click para ampliar](#)

La denuncia como mecanismo para combatir la corrupción debe, como todo mecanismo de este tipo, formularse teniendo en cuenta que las personas tienen una racionalidad limitada, deciden con información imperfecta, y trabajan en un contexto institucional y organizacional inmerso en presiones políticas. Es decir, es común que cuando se introducen nuevas legislaciones no se obtengan los resultados esperados, pues los individuos no mantienen un comportamiento constante; el contexto cambia, y generalmente hay cuestiones que los encargados de elaborar las regulaciones no toman en consideración por no disponer de toda la información necesaria. Estos aspectos son inherentes al comportamiento de los individuos miembros de una organización; sin embargo, hay efectos que sí se pueden prevenir para disminuir la intensidad de efectos perversos producto de la legislación.

Ahora bien, si se busca introducir esta discusión en México, además de los problemas habituales que conlleva introducir y aplicar una nueva legislación, se debe prestar especial atención para no cometer errores que pueden ser previsibles y provocar efectos perversos. Es decir, formular leyes claras, realistas y no sobredimensionadas para que se ajusten a la coyuntura en la que se desenvuelven los miembros de la organización cuyo comportamiento busca regularse por medio de dichas leyes.

Antes de elaborar una legislación que regule la figura del informante interno en México, es indispensable evitar el fundamentar dicha ley en bases moralistas o con un sentido radical de persecución a tal grado que los miembros de la organización se sientan en una “cacería de brujas”. Estos supuestos conllevarían a que, por un lado, los individuos comenzarán a denunciar cualquier acto que no necesariamente esté relacionado con la corrupción; por otro lado, los miembros de la organización se sentirían perseguidos, con temor a sentirse vigilados o acusados. Otro efecto perverso afectaría el mecanismo de rendición

de cuentas, mismo que aún es susceptible de mejora. Lo anterior repercutiría directamente en el desempeño de los individuos.

Aunado a lo anterior, sería recomendable que el primer paso para la creación de una regulación de informantes internos en México⁶ fuera introducir el tema con fines educativos para que los servidores públicos sepan que existe la figura del informante interno, que es otro medio para combatir la corrupción. Asimismo, sería conveniente dar a conocer las experiencias internacionales en la materia, los obstáculos a los que se han enfrentado los países que cuentan con este tipo de regulaciones y los progresos que han realizado en términos de combate a la corrupción con la ayuda de este mecanismo. Posterior a la introducción del tema, sería recomendable la organización de un foro con fines de discusión entre los tres Poderes de la Unión, la sociedad civil y la academia. En el marco de este foro se podría discutir y tomar en consideración los enfoques de todos los participantes.

Debe haber cautela en la discusión de un tema tan sensible y complicado como lo es la regulación de la figura de informantes internos. Por un lado, ya se mencionaron los efectos positivos que esto tendría en el combate a la corrupción; por otro lado, si no se hace con las debidas precauciones, puede generar efectos contraproducentes. Entonces, el primer paso sería introducir el tema en México e informar a todos los involucrados en la materia para generar una discusión productiva que sienta las bases para el futuro diseño de la figura del informante interno en nuestro país.

^{*}Una versión previa a este capítulo fue publicada bajo el título “Instrumentar una política de informantes internos (whistleblowers): ¿mecanismo viable en México para atacar la corrupción?” en *Foro internacional*, v. 52, no. 1 (207) (ene.-mar. 2012), p. [38]-91.

² Por ejemplo, sería muy interesante analizar empíricamente el costo de mantener el actual sistema de declaración patrimonial, la utilidad que reporta dicha información y los efectos que dicho sistema ha tenido en la práctica. La relación costo/efectividad es sin duda un parámetro importante a considerar cuando se habla de instrumentar mecanismos de control de la corrupción.

³ Cabe destacar que sólo se tomaron en consideración los documentos legales más generales. Seguramente existen reglamentos más específicos, por lo que los juicios que se derivan en este documento toman en cuenta sólo el análisis de estos documentos legales más generales; se debe tener cuidado de llegar a conclusiones demasiado contundentes que pueden ser imprecisas.

⁴ Cabe aclarar que el siguiente análisis se deriva de un estudio de documentos oficiales. Es importante señalar que, para estar en posibilidad de realizar juicios más precisos, sería necesario la realización de un estudio empírico que escapa a las pretensiones de este documento. Sin embargo, el objetivo es con base en estos documentos analizar cuáles son las variables y elementos que en diversos países se enfatizan con mayor ímpetu, al menos formalmente.

⁵ La OCDE propone algunas elementos claves que las legislaciones para proteger a los informantes internos deben contener con el propósito de que sean efectivas. Para mayor referencia sobre este punto, véase el anexo referente a “Elementos clave que debe contener una legislación de protección a denunciantes internos”, en OCDE (2004).

⁶ Cuando en los cuadros se anota el nombre del país entre signos de interrogación, significa que de la revisión de los documentos oficiales sobre legislación o regulación a informantes internos que existen en los países analizados, no es posible contar con la información suficiente para su clasificación. Puesto que no se realizó una interpretación de las leyes, sino una lectura para extraer los elementos principales, los signos de interrogación implican que el documento oficial no atiende de manera explícita el criterio que se está analizando.

⁷ Cabe mencionar que, respecto de la discusión sobre la introducción del mecanismo de informantes internos en la legislación mexicana, el 2 de marzo de 2011 el Ejecutivo envió al Senado de la República una iniciativa de reforma a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Sin embargo, esta iniciativa de reforma carece de muchos de los elementos arriba mencionados, ya que solamente indica que será obligación de los servidores públicos evitar cualquier acto que obstaculice el procedimiento para la denuncia de un acto de corrupción.

V. Servicio civil: Estabilidad y espíritu de cuerpo contra la corrupción

Con Alejandra Medina y Roberto Rodríguez

Introducción

La corrupción es un fenómeno social de alta densidad. Hay una relación social densa cuando la interacción con los otros (Simmel, 1971: 16) y su correspondiente búsqueda de reciprocidad (esencia de cualquier relación social) se da entre actores muy diversos y que pese a ello han logrado constituir un entramado importante de vínculos relativamente estables e institucionalizados (por tanto repetitivos). Cuando hablamos de corrupción hablamos entonces de una relación entre diversos actores que de manera continuada son capaces de establecer transacciones que pueden considerarse indebidas pero que se han convertido en constantes, repetidas, estables. Se ha buscado por algunos definir a la corrupción como la violación de un deber posicional (Malem Seña, 2002; 32), pero la gravedad del problema se encuentra en que esta violación se hace en forma sistémica, es decir, a través de una relación social relativamente constante y estable, y con amplia capacidad, al mismo tiempo, de ser oculta para otros (transparencia y ocultamiento como una dualidad permanente de la interacción Simmel, 1971: 14). Dicha relación social incluso puede incorporar en su arsenal de reglas formales e informales, estrategias y estratagemas especializadas para evitar que alguno de sus participantes sea capturado en un acto de corrupción (lo que podríamos referir como corrupción sistémica). Esto es lo que hace difícil para instrumentos como las auditorías, por ejemplo, convertirse en recursos sólidos contra casos de corrupción. Desde otro ángulo más técnico, la corrupción sistémica como una relación social puede considerarse como un equilibrio de Nash; es decir, donde ni ciudadanos ni servidores públicos y políticos tienen incentivo alguno para cambiar esta situación (Vértiz, 2000).

Siendo entonces una relación social (es decir, no sustantivamente una decisión de un individuo calculativo que evalúa en su intimidad racional su acto), la corrupción sistémica difícilmente podrá ser disminuida y controlada con esfuerzos normativos aislados o marcos regulatorios que traten dicho fenómeno como una decisión de individuos disfuncionales (las “manzanas podridas” dentro del barril). La corrupción sistémica implica que una gran cantidad de actores están atrapados en una relación social densa que hace difícil no participar en alguna esfera o momento de su vida en la dinámica de corrupción generalizada. Esta trampa puede ser tan fuerte que un actor puede sentirse mal moralmente por entrar en una relación corrupta pero puede temer por su seguridad o por su “prestigio” dentro del grupo, al no hacer lo “normal”, lo esperable por los demás miembros de la relación. No cabe duda que la imposición de amenazas creíbles contra actos de corrupción dirigidas a castigar los intereses de personas como individuos, es un instrumento muy importante, tal vez el principal que tenemos como sociedad. El dilema está sin embargo en que la corrupción usualmente es una relación social, no un acto aislado de individuos calculativos. Cuando la corrupción se envuelve en una serie de actos contenidos en una relación social se habla de la existencia de una red de acuerdos, interpretaciones y símbolos socialmente compartidos por diversos actores, construyendo la base de una serie muy continuada y grande de comportamientos dirigidos a la corrupción y que terminan atrapando a otras personas como ciudadanos o usuarios de servicios (como pasa regularmente en prácticamente todas las ciudades de México con la policía de tránsito o con diversos trámites ciudadanos). La corrupción sistémica incluso puede llegar a tales niveles de desarrollo que quienes están involucrados han creado estratagemas y prácticas bastante desarrolladas para eludir el castigo. Incluso pueden ser verificados y salir de dicha supervisión con buenas calificaciones.

Es por todo esto que la corrupción sistémica es capaz de engañar esfuerzos de auditoría o esquemas de vigilancia formales, puesto que la unidad de análisis no es sólo el individuo, sino la serie de vínculos, comportamientos y relaciones en la que diferentes individuos se encuentran inmersos en circunstancias particulares.

Si hablamos de corrupción en el ámbito gubernamental y de su relación con ciudadanos y empresas, el engranaje de una relación social de corrupción se convierte en un verdadero entramado institucional de lazos entre servidores públicos, empresas y empresarios, ciudadanos, organizaciones. Esto lazos

pueden llegar a ser sumamente densos, estratificados incluso, construyendo una costumbre (“así es como se juega el juego”). Sin duda que una relación social así de densa termina explicando en gran medida lo que podría considerarse el *ethos* de una administración pública, de la forma en que un gobierno termina relacionándose con sus ciudadanos.

Es en este contexto que vincular la importancia de un servicio civil en la lucha contra la corrupción encuentra un enorme sentido. Un servicio civil es una institución política de alta importancia, cuya existencia transforma sin lugar a dudas las relaciones políticas de todo nivel en una democracia. Las relaciones de los políticos electos en el ejecutivo y el parlamento se transforman al tener que relacionarse con un aparato administrativo que no puede ser tan fácilmente afectado por los vaivenes políticos electorales. Este punto es importante de enfatizar: un servicio civil es una institución inevitablemente política, la pregunta es qué tipo de politización se desarrollará (véase la discusión de Ackerman, 2006 sobre las relaciones políticas tan distintas de una servicio civil en un sistema de separación de poderes y uno parlamentario). Un servicio civil es crítico para el desarrollo de un *ethos* en cualquier gobierno. Sin embargo, no habrá que perder de vista que es una institución política costosa, capaz de generar otros problemas asociados (rigidización, formación de un poder burocrático protegido). La apuesta se da entonces en que los beneficios de un servicio civil (por ejemplo, la estabilidad de largo plazo de las políticas públicas) sobrepasen sus costos ineludibles (por ejemplo, la dificultad para en realidad controlar al servicio civil vía mecanismos de evaluación del desempeño). La pregunta que se suma entonces es en qué sentido los servicios civiles, con sus costos y beneficios, pueden convertirse en una institución política crítica para controlar y disminuir la corrupción sistémica.

Tomando en cuenta lo anterior, el objetivo de este trabajo es fortalecer el argumento de que, partiendo del hecho de que muchas veces la corrupción es un fenómeno sistémico, la clave para combatirla es transformar las relaciones sociales que la construyen. Así, la principal hipótesis de este trabajo es intentar mostrar cómo dicha empresa es más fácil de realizar si se cuenta con un servicio civil fuerte y sostenido por medio de una verdadera vocación burocrática.

Para dicho fin, en un primer apartado se abordará de manera sucinta la discusión de un servicio civil y su papel en la formación de un espíritu de cuerpo, retomando el debate que existe entre los aspectos positivos y los negativos de la existencia de un servicio civil como institución política.

Posteriormente, en el siguiente apartado discutiremos la importancia del servicio civil para el combate a la corrupción sistémica. El objetivo de este apartado es discutir cómo un servicio civil fuerte coadyuva a combatir la corrupción sistémica al construir un espíritu de cuerpo que hace más probable una política organizacional desde el propio servicio civil que vaya en contra de la corrupción de una manera endógena al propio aparato. Es decir, los instrumentos anticorrupción que suelen ser impuestos desde “afuera” al aparato administrativo (cabildados desde el parlamento, por ejemplo) terminarán siendo más o menos efectivos en la medida en que sean apoyados por el servicio civil, como una adopción desde el aparato de los propios instrumentos. Analizaremos algunos de estos instrumentos que se han descrito en este libro y discutiremos cómo se potencian ante la existencia de un servicio civil. La idea es discutir cómo estos instrumentos se ven potenciados y tal vez mejorados ante la existencia de un servicio civil con espíritu de cuerpo capaz de presentarse ante la sociedad y el aparato político como uno con sólidas reglas que se aplican desde dentro del propio aparato. La lógica de este argumento es que un servicio civil busca defenderse a sí mismo, ante los constantes embates de los políticos electos para flexibilizarlo. Esta es la fuente de su necesidad de construir un espíritu de cuerpo, para defenderse a través de sus reglas, de sus valores, convirtiendo lo exógenamente impuesto en un procedimiento interno controlado por el propio servicio civil. Es por esto que nuestro argumento principal está fundado en la idea de que una política anticorrupción que busque tener éxito ante una situación de corrupción sistémica depende mucho de esta capacidad de vincularse al servicio civil. Finalmente, se esbozarán unas últimas reflexiones, con el propósito de proponer algunas propuestas, y sentar las bases para un debate renovado cuyo propósito sea fortalecer las estructuras institucionales y organizacionales para el combate efectivo de la corrupción sistémica en México.

Naturaleza política de los servicios civiles

Un servicio civil, como ya se dijo, es, antes que nada, una institución política. Lo es porque su función principal se encuentra en aislar artificialmente las estructuras administrativas de los intereses y decisiones de los políticos electos y designados. Es esta característica fundamental la que le otorga estabilidad en el largo plazo. De alguna manera, en muchos países incluido México, se ha

confundido a un servicio civil como un servicio profesional (Arellano, 2008). Es decir, se asume que es suficiente con profesionalizar a los servidores públicos para obtener un comportamiento eficaz y eficiente en la administración pública. En realidad, esto último es un subproducto de la característica política denominada servicio civil (Klingner y Nalbadian, 1998). Es decir, la clave fundamental es la construcción de una institución capaz de defenderse de los vaivenes normales de la alternancia política comunes en una democracia.

En otras palabras, evitar el sistema de botín, donde los políticos electos y designados en turno incorporan a sus aliados políticos (y no necesariamente por razones de conocimiento o mérito) en los puestos públicos y en la toma de decisiones del aparato administrativo gubernamental. Ésta es la principal característica de un servicio civil, evitar el sistema de botín, bajo la idea de convertir al aparato administrativo en un aparato leal profesionalmente (y no políticamente) al cuerpo de personas electas. Lograr institucionalizar un servicio civil efectivo, evidentemente, no es una cuestión solamente de normas, leyes y profesionalización, sino de un acuerdo político crítico y una institución que es capaz de defenderse a sí misma y perdurar ante los vaivenes y las presiones políticas que inevitablemente sufrirá.

En efecto, un servicio civil existe en el largo plazo porque sus miembros son capaces de defender el propio servicio civil. Los agentes políticos siempre buscarán en diferentes formas influir y afectar las reglas del servicio civil, es una situación “normal” en cualquier democracia. Pero la existencia y estabilidad del servicio civil dependerá de la capacidad de sus propios miembros para defenderlo y estabilizarlo. Es debido a esta dinámica, a su vez, que los servicios civiles también son un problema grave en una democracia: pueden convertirse rápidamente en un grupo de poder que defiende sus intereses más que los de los ciudadanos o de los políticos electos a los que se supone deben de ser leales en sentido profesional. Esto es lo que se conoce como la inevitable politización del servicio civil (Hecló, 1977). La pregunta no es si un servicio civil se politiza, sino en qué sentido.

Los servicios civiles son sin lugar a dudas instituciones políticas muy costosas y que encierran peligros importantes. El intentar aislar al aparato administrativo es un paso sustantivo, que se logra en el mediano y largo plazo, y que genera la posibilidad de una estabilidad en la toma de decisiones de política pública en el largo plazo. Sin embargo, para que un servicio civil sea capaz de alcanzar este nivel de estabilidad, requiere sistemáticamente

defenderse de los intentos de los políticos electos y designados por intervenir en el nombramiento y evaluación del propio servicio civil. Ésta es una batalla común en cualquier democracia, donde los políticos electos buscarán modificar las reglas para flexibilizar y poder intervenir más, y los seguidores del servicio civil buscarán rigidizar esas reglas para evitar cualquier tipo de intromisión desde los políticos electos. En toda democracia es una batalla constante que se da constantemente, elección tras elección. El ideal, de acuerdo con Wildavsky (1993), se dará cuando el servicio civil pueda hablarle con la verdad al poder y al mismo tiempo cuando esa actitud no sea un limitante para sostener un principio de lealtad profesional sustantivo.

En otras palabras, un servicio civil le permite a un servidor público de carrera explicarle a sus jefes políticos, por ejemplo, que las políticas que se están pensando ya se han intentado y han fracasado en el pasado. Puede incluso mostrarles datos, pruebas y elementos para abonar su argumento. Si después de este momento de hablarle con la verdad al poder, el político electo ordena que de todas maneras se aplique la política definida, un servicio civil también debe permitir una obediencia leal en sentido profesional. En otras palabras, el servidor público deberá obedecer primero, y segundo intentar poner en práctica la política establecida por su jefe de la forma más profesional y leal que le sea posible de acuerdo con sus posibilidades y conocimientos. Éste es el equilibrio que un servicio civil en el largo plazo otorga a una democracia. Sin embargo, es claro que también implica un peligro: efectivamente, un servicio civil puede ser estable debido a que se defiende a sí mismo; por lo tanto, defiende a sus miembros y es defendido primariamente por sus miembros. Y la forma lógica de hacerlo es defender las reglas del propio servicio civil y hacerlas cada vez menos factibles de ser afectadas por las decisiones de los políticos. El peligro de que un servicio civil se anquilese, se convierta en un poder político, siempre es grande, pues en la batalla por defenderse, puede generar la posibilidad de un grupo político burocrático que se define como facción.

Resumiendo, un servicio civil es una institución política primero; y segundo, un sistema de recursos humanos. Es la estabilidad del servicio civil la que permite la profesionalización, y no a la inversa. La estabilidad del servicio civil implica la posibilidad de sus miembros de defenderse, de crear un espíritu de cuerpo que los identifique como tales, como un grupo que se denomina servidores civiles de carrera. Sin embargo, llevado al extremo, esta defensa como grupo puede llevar a una facción, a la defensa de los intereses del servicio

civil no para generar estabilidad y lealtad profesional, sino a la defensa de sus intereses específicos de grupo.

Servicio civil entonces, como institución política, lleva casi seguramente con el paso del tiempo a la constitución de un espíritu de cuerpo, una visión de grupo, una identidad compartida, aceptada y defendida por el grupo. Previo a continuar con la importancia del espíritu de cuerpo en un servicio civil, resulta pertinente una breve conceptualización del primero. En una organización, el espíritu de cuerpo se define como el compromiso de los integrantes con las metas comunes y para con sus compañeros (Reisel, *et al.*, 2005). El espíritu de cuerpo es particularmente importante en tanto que contribuye a la identificación con un grupo o equipo de trabajo. Una organización con espíritu de cuerpo tiende a crear un compromiso organizacional. Esto se refiere a que los individuos que están comprometidos organizacionalmente tienden a identificarse con los objetivos y metas de la organización y buscan su permanencia en la misma (Vitell y Singhapakdi, 2008). Cuando hablamos de espíritu de cuerpo podemos hablar entonces de una “cohesión” entre los miembros de una organización que se encuentran comprometidos con los objetivos y metas de ésta. No solamente estarán comprometidos con las metas y objetivos organizacionales, sino que incluso podrían estar dispuestos a hacer sacrificios personales por la organización, de ser necesario (Jaworski y Kohli, 1993).

Ahora bien, para que se consolide un espíritu de cuerpo en una organización es importante contar con distintos elementos. Uno de ellos es la socialización organizacional, que se refiere al proceso mediante el cual un individuo aprende los valores, normas y comportamientos aceptables dentro de una organización (Vitell y Singhapakdi, 2008). Se esperaría entonces que mientras más socialización organizacional exista se tenderá a generar un espíritu de cuerpo. En otras palabras, en la medida en que los individuos se identifiquen con los valores y las reglas y los internalicen, y compartan las metas organizacionales, habrá más proclividad hacia la consolidación de un espíritu de cuerpo.

Otro aspecto importante a considerar en la generación de un espíritu de cuerpo es la seguridad o estabilidad laboral. Cuando los trabajadores se sienten en un ambiente laboral inestable tienen una percepción desfavorable en cuanto a la capacidad de su organización para generar espíritu de cuerpo (Reisel. *et al.*, 2005). No sólo eso, sino que la inestabilidad laboral de los empleados (o servidores públicos), entendida como la inseguridad de que recibirán un salario

o de que continuarán en el trabajo es una causa de insatisfacción laboral, lo que puede llevar a una caída en el desempeño de sus labores. Esta situación, de acuerdo con Theobald (1994) es común en los servidores públicos de los países en vías de desarrollo y puede llevar a que los individuos no trabajen para cumplir con las metas organizacionales.

Se puede inferir entonces, de acuerdo con estos supuestos, que una organización con espíritu de cuerpo tenderá a generar identificación entre sus empleados y de éstos con los fines o metas organizacionales o grupales. Por el contrario, si una organización no cuenta con espíritu de cuerpo en el sentido de que si los empleados no comparten los valores ni las metas organizacionales por estar inmersos en la incertidumbre que implica la inestabilidad laboral, éstos tenderán a generar un comportamiento que se aleje de los fines de la organización. Ahora bien, debe quedar claro desde acá que dicha identificación como cuerpo puede no ser la “ideal” para los clientes o usuarios de los servicios de la organización. Esto es común en el caso de los servicios civiles que pueden convertirse en una facción que vía un espíritu de cuerpo sólido, puede buscar defenderse más como una facción que como un aparato al servicio de los ciudadanos de una democracia.

Tal vez por ello, diversos autores llaman a defender la creación de un espíritu de cuerpo como lo que Weber llamó la ética de la oficina o la oficina como vocación (Du gay, 2011: 17). Como principio burocrático es fundamental en una democracia que sus servidores públicos mantengan una distancia sustantiva de los intereses políticos, con el fin de asegurar el registro justo y eficaz de los diferentes intereses en cuestión o competencia. Todo esto sin ser afectados sustantivamente por los poderes fácticos de las facciones políticas, por las diferencias de religión, género o raza. El espíritu de cuerpo de un servicio civil es entonces crítico para construir una acción gubernamental de debido proceso, como instrumento fundamental que asegure el trato equitativo e igualitario a las personas cuando se enfrentan o relacionan con el Estado. Éste sería el espíritu de cuerpo clásico de una burocracia en una sociedad democrática, pero no necesariamente el que terminaría construyéndose por omisión.

El espíritu de cuerpo, esta vocación de la burocracia, puede sin duda ser fuente de problemas: burocratismo, el trato impersonal entre gobernados y gobernantes, la formalización de toda relación a través de trámites y expedientes, entre otras. En toda democracia, esta dualidad existe y debe ser

enfrentada contextual y prácticamente. Pues al final de cuentas, sin espíritu de cuerpo no se puede construir un servicio civil estable, capaz de defenderse de los vaivenes políticos y de los esfuerzos de los políticos electos por manipular. Sin este espíritu de cuerpo, no hay posibilidad de hablar con la verdad al poder. Y tampoco habría posibilidad de una lealtad profesional del servicio civil ante la legitimidad sustantiva de los políticos electos otorgada por los votos en las urnas. Pero al mismo tiempo, un espíritu de cuerpo genera las posibilidades de un proceso de anquilosamiento, de creación de una facción que termine defendiéndose a sí misma como un aparato de poder, y no como una institución política de estabilidad de largo plazo en una democracia.

El Servicio Profesional de Carrera y el espíritu de cuerpo

Se pueden encontrar los orígenes del servicio civil en lo que Max Weber definió como modelo burocrático para la organización de la administración pública. Este modelo burocrático consta de varias características, dentro de las cuales se especifica que los miembros de este tipo de organizaciones públicas pertenecen a un sistema de carrera, lo que se conoce como servicio civil (Weber, 1964).

Un servicio civil en el sentido del tipo ideal de la burocracia racional-legal de Weber debe de construirse mediante una base meritocrática, en la que aquéllos que tengan las mejores cualidades técnicas deberán ser los que ocupen los puestos del “cuadro administrativo”. Aunado a esto, el tipo ideal de la burocracia racional-legal se compone de otras características: los individuos están sujetos a la autoridad respecto a sus obligaciones impersonales; se encuentran organizados con base en una estructura jerárquica; cada oficina tiene una delimitación clara de funciones; su trabajo en la administración se reconoce como su principal ocupación; constituye una carrera, es decir, comprende un sistema de promoción; el puesto no les pertenece, solamente ocupan una posición; y están sujetos a una estricta disciplina y control en la conducción de la oficina (Weber, 1964).

Como indicamos anteriormente, en México se tiene la visión de que es suficiente con profesionalizar a los servidores públicos para obtener un comportamiento eficaz y eficiente en la administración pública. En México, existe el servicio profesional de carrera, el cual se encuentra definido con base en lo estipulado en la Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LFSPC), ordenamiento jurídico cuyo propósito

es establecer los lineamientos para el desarrollo del SPC en las dependencias de la Administración Pública Federal (APF). El artículo 2 de la referida Ley define al SPC como “un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad.”¹ Los principales ejes rectores de este mecanismo son la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género.²

El artículo 4 de la LFSPC establece que los servidores públicos ingresarán al sistema a través de un concurso de selección y sólo podrá ser nombrado y removido en los casos y bajo los procedimientos previstos por esta Ley. Los servidores públicos miembros de SPC son evaluados en torno a sus capacidades, habilidades y adecuación del puesto sobre los aspectos cualitativos y cuantitativos del cumplimiento de sus funciones (Artículo 54). Finalmente, otro aspecto que resulta importante destacar de esta ley es el mecanismo existente para la separación del cargo, el cual se establece en el artículo 60, de manera general, la separación del cargo se puede dar por renuncia, defunción, por incumplimiento de obligaciones, por ser acreedor a una sanción penal o administrativa, por no aprobar la capacitación en dos ocasiones o la evaluación de su desempeño, y cuando los resultados de ésta no sean satisfactorios de acuerdo con el perfil de su puesto.³

En general el marco institucional que rige a los servidores públicos de carrera en México se enfoca a la creación de un servicio profesional, no de un servicio civil. Por ello será difícil que los funcionarios compartan ciertas actitudes y valores en común, lo que al final podría desembocar en poca cohesión organizacional y en poco compromiso con el sistema del que deberían de sentirse parte.

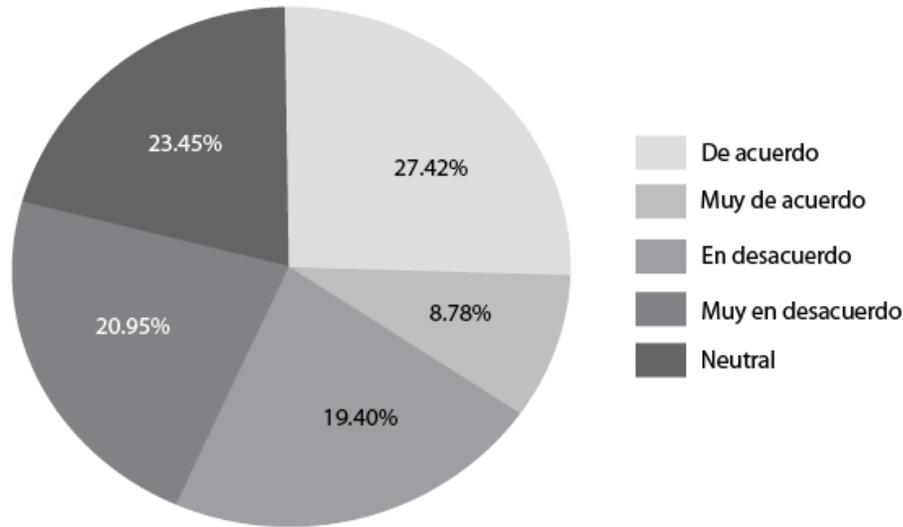
Ahora bien, la principal diferencia entre el servicio civil y el servicio profesional de carrera radica en que el segundo no busca construir en realidad un espíritu de cuerpo. Sería objeto de estudio de otra investigación analizar cuáles fueron las razones para institucionalizar en México un servicio profesional de carrera y no un servicio civil. Lo que sí es importante señalar para los efectos de este trabajo, es que, desde una perspectiva *weberiana*, el mecanismo de profesionalización de carrera que existe en México no es efectivo para solucionar los problemas que se espera resuelva un servicio civil y, por lo

tanto se considera que el marco institucional del actual servicio profesional mexicano tendrá un efecto limitado en el combate a la corrupción.⁴

Para tener una idea más clara del estado en el que se encuentra la formulación de un espíritu de cuerpo en México se presentan a continuación una serie de datos descriptivos acerca de la percepción que tienen los servidores públicos de carrera del propio SPC. Esto se hace mediante la consolidación de datos provenientes de la “Encuesta sobre percepciones de los Servidores Públicos de Carrera en México” (Martínez, 2011) en la cual se recopiló información proveniente de los integrantes del Servicio Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y del Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral. En cada caso analizado se presenta la N, entendida como el total de funcionarios certificados por su servicio civil y que respondieron a determinada pregunta, tomando en consideración sólo los datos correspondientes al servicio profesional federal.

Resulta importante conocer la percepción de los funcionarios en cuanto a los efectos que tuvo el cambio al Servicio Profesional de Carrera (SPC). Concretamente, lo que nos dice la encuesta es si los funcionarios percibieron algunas mejoras cuando entró en vigor el SPC. La relevancia radica en que si los funcionarios perciben al SPC como un cambio “favorable” que trajo mejoras a su ambiente laboral, tenderán a identificarse más con un servicio civil, lo que haría más propicia la formación de un espíritu de cuerpo. Como se puede apreciar en la gráfica V.1, del total de funcionarios que respondieron a la pregunta (3 155), 36 por ciento está de acuerdo en que la instauración del SPC contribuyó con mejoras en el ámbito laboral. Por el contrario, 40 por ciento se pronunció en desacuerdo y casi 24 por ciento no consideró que se presentara algún cambio.

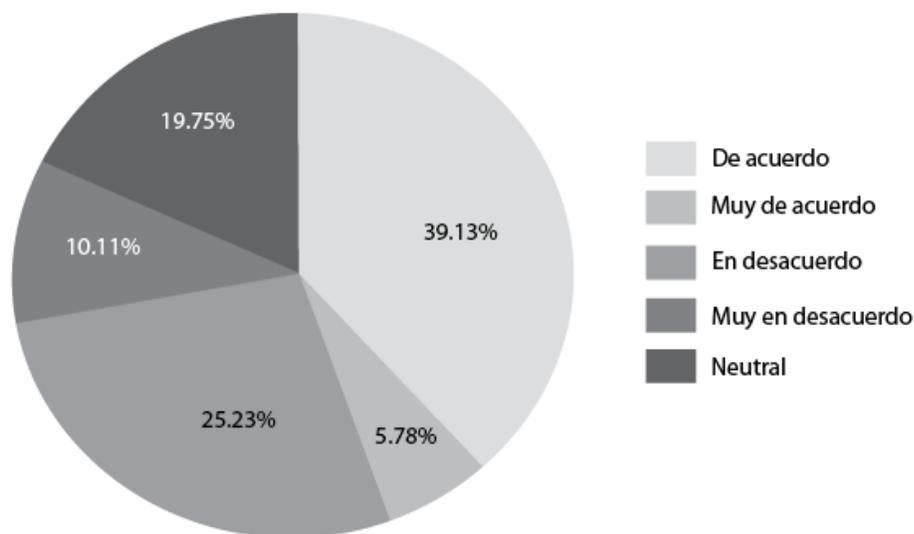
GRÁFICA V.1. Percepción de mejoras en el ámbito laboral desde que se estableció el SPC



Fuente: Elaboración propia con información de Martínez (2011). N = 3 155 servidores públicos que respondieron.

Ahora bien, en la sección anterior se estableció que en la medida en que los individuos dentro de una organización compartan las metas, valores de la misma y consideren que las reglas son adecuadas, se tenderá a la generación de un espíritu de cuerpo. Asimismo, es importante que los integrantes de la organización compartan valores comunes. Es decir, el individuo tiene que alinear sus objetivos con los de la organización y también con los demás integrantes de dicha organización. Hablamos entonces de un sistema de reglas organizacionales que los individuos deben comprometerse a seguir y de un abanico común de valores que deben de compartir.

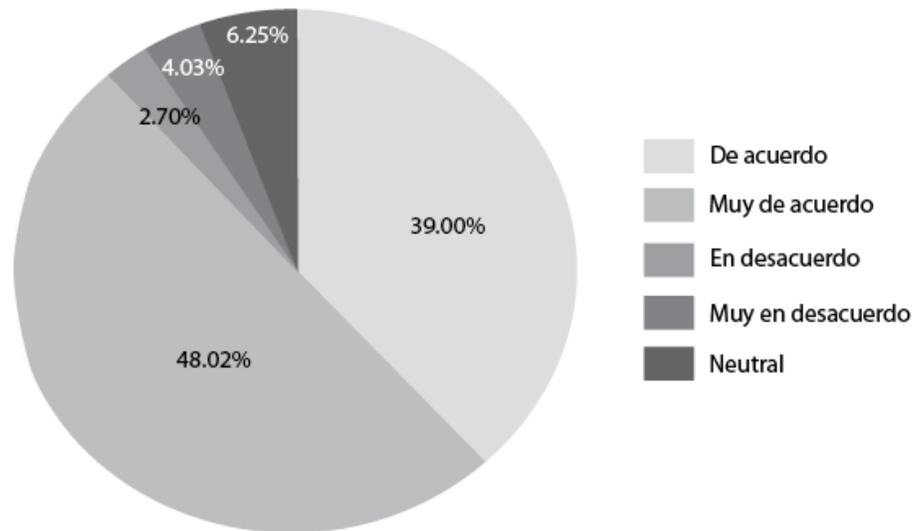
GRÁFICA V.2. Consideran las reglas del SPC racionales y adecuadas



Fuente: Elaboración propia con información de Martínez (2011). N = 2 699 servidores públicos que respondieron.

La gráfica V.2 permite observar qué tanto los servidores públicos consideran adecuadas las reglas del SPC. Del total de funcionarios que respondieron la pregunta, 45 por ciento tiene una opinión favorable, mientras que 35 por ciento no considera que las reglas sean adecuadas. 20 por ciento toma una posición neutral, lo que se puede interpretar como indiferencia a las reglas del SPC. Resulta interesante ver que menos de la mitad de los servidores públicos de carrera considera que los procesos y la normatividad del SPC es adecuada. Esto puede ser un elemento que dificulte la formación del espíritu de cuerpo puesto que es una condición necesaria que los individuos consideren que las reglas y normas del sistema del que forman parte, sean las adecuadas. De lo contrario podrían encontrarse en una situación de inestabilidad laboral, lo que dificultaría que los objetivos individuales se alineen con los organizacionales.

GRÁFICA V.3. Consideran importante que los servidores públicos de carrera observen los mismos valores

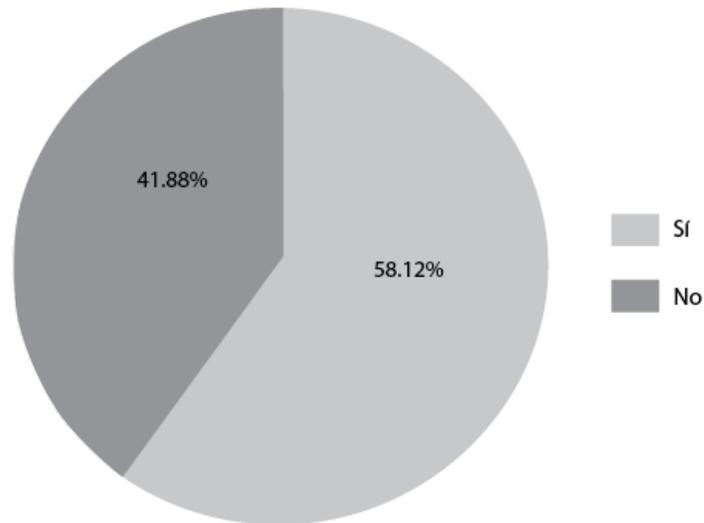


Fuente: Elaboración propia con información de Martínez (2011). N = 2 705 servidores públicos que respondieron.

En lo referente al sistema de valores compartido tenemos una situación distinta a la que se presenta en la percepción de las reglas del SPC. Como se puede apreciar en la gráfica V.3, 87 por ciento de los servidores públicos que respondieron a esta pregunta consideran importante que los servidores públicos de carrera observen los mismos valores. Se puede interpretar entonces que el alto porcentaje que representa esta respuesta llevaría a que un sistema de valores compartido traería una identificación entre los servidores públicos de carrera, lo que arroja una consecuencia importante de un espíritu de cuerpo.

Para el tema de esta investigación, la encuesta nos permite conocer la percepción que tienen los servidores públicos en cuanto a la importancia del servicio civil para combatir la corrupción. En este sentido, 58 por ciento de los servidores públicos consideró que el SPC es una herramienta eficiente para el combate a la corrupción. No obstante, el porcentaje que opina que el SPC no es una herramienta eficiente para el combate a la corrupción es 42 por ciento. El problema con esta percepción de casi la mitad de los funcionarios es que pueden tener la idea de que los “filtros” que aplica el SPC para incorporarse al servicio público no tienen un impacto significativo en prevenir los actos de corrupción, entendidos estos como desviaciones de los objetivos organizacionales para generar beneficios propios.

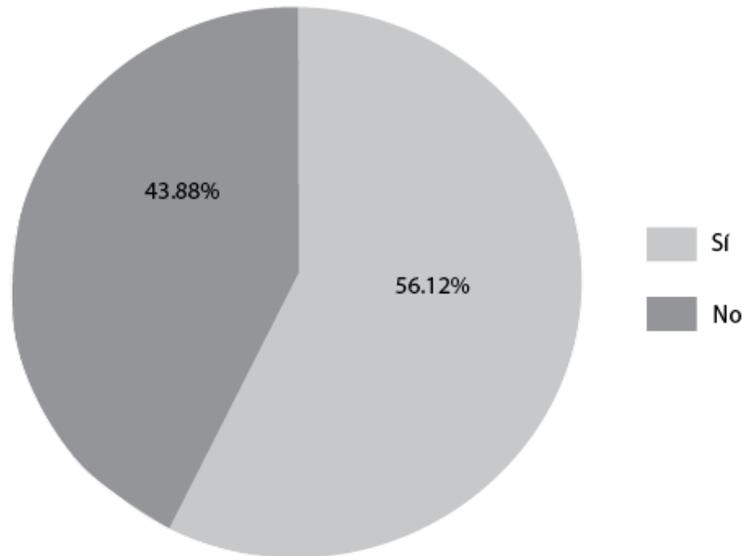
GRÁFICA V.4. Consideran al SPC una herramienta eficiente contra la corrupción



Fuente: Elaboración propia con información de Martínez (2011). N = 2 703 servidores públicos que respondieron.

No obstante, resulta más interesante la siguiente pregunta. En ella se encuentra implícita la existencia de un espíritu de cuerpo para combatir la corrupción. Si bien la tasa de respuesta fue menor que en la pregunta anterior, el porcentaje de servidores públicos que considera que una mayor cohesión entre los integrantes del SPC constituiría una herramienta eficiente para el combate a la corrupción, es menor. Casi 44 por ciento de los respondientes indicaron que mayor cohesión no se traduce en un combate a la corrupción más eficiente. Esta percepción puede ser un efecto de las otras percepciones. Si bien los servidores públicos consideraron que los integrantes de un servicio civil deben de compartir los mismos valores (lo que se identifica como una creencia) perciben, por un lado, que al entrar el sistema no se tuvo un impacto positivo en el ámbito laboral y, por el otro, que las reglas del propio sistema no son las adecuadas.

GRÁFICA V.5. Con mayor cohesión entre los servidores públicos de carrera, el SPC sería una herramienta eficiente para el combate a la corrupción



Fuente: Elaboración propia con información de Martínez (2011). N = 1 103 servidores públicos que respondieron.

La lectura de esta información nos arroja una diferencia entre el “ideal” (que los servidores públicos consideren la importancia de observar los mismos valores) y su sentir hacia la realidad (que en su mayoría no consideran las reglas del SPC adecuadas y la existencia de un SPC no mejoró su situación laboral). Esto dificulta la generación de un espíritu de cuerpo entre los servidores públicos de carrera lo producto en gran medida del marco institucional de un servicio profesional que debiera ser un servicio civil. A continuación presentamos el vínculo entre servicio civil y el combate a la corrupción.

Servicio civil y corrupción

Vinculemos entonces estas dos categorías. Por un lado, la corrupción como un fenómeno social, como una compleja relación social que genera un tejido de vinculaciones entre diversos sectores gubernamentales y no gubernamentales, produciendo la posibilidad sistemática de la violación de un deber posicional. Y por el otro, una institución política como el servicio civil, que es fundamental e indispensable para la estabilidad en el largo plazo de una democracia, pero con posibilidades de constituirse en un poder político faccioso, burocratizado y rígido.

La corrupción sistémica lleva a una secuencia de actos vinculados de muy diversos actores. Constituye una especie de tejido social que se reproduce

constantemente, que es capaz de incluso de convertirse en una costumbre institucionalizada. Es por ello que la corrupción de este tipo difícilmente puede atacarse sólo con buenas intenciones, con leyes y reglas generales que busquen atacarla como si fuera una decisión de personas o individuos (Rose-Ackerman, 2011). Estas personas o individuos pueden estar incrustadas sistemáticamente en una red de relaciones tal, que su decisión individual puede ser lo menos importante. Aunado a ello, se debe contemplar que la corrupción encierra en sí misma fenómenos más complejos, como los relativos al comportamiento de un individuo en el interior de la organización. Muchas veces, al individuo no sentirse parte de una organización ni adoptar el discurso de la misma, puede influir en que no tenga interés por denunciar actos de corrupción ocurridos al interior de la organización (March y Simon, 1961).

Más allá incluso, los instrumentos creados para combatir la corrupción tienen que a su vez afectar a una densa realidad social. En otras palabras, los instrumentos deben ponerse en práctica, y es en su aplicación donde beneficios y costos, efectos no esperados y deseados de la acción, aparecen en forma sistemática. En efecto, los instrumentos de que se dispone para atacar la corrupción son todos costosos y limitados.

Ahora cabe preguntarse cuál es la relación que guarda un servicio civil con espíritu de cuerpo y un combate eficaz de la corrupción. En la sección anterior se presentaron argumentos de cómo el espíritu de cuerpo contribuye en tanto que otorga cierta “cohesión” entre los empleados de alguna organización mediante el entendimiento y un sistema compartido de valores que al final puede derivar en un compromiso organizacional. Dentro de cualquier organización se debe tomar en cuenta que los individuos pueden tener interpretaciones diferentes de las metas organizacionales o que otros objetivos influyan en el comportamiento de los individuos (March y Simon, 1961). Un servicio civil con espíritu de cuerpo, al crear este compromiso organizacional, contribuiría a convertirse en un grupo más integrado y fácil de defender ante intereses poderosos externos. Esta fortaleza en parte se debe a su capacidad de verse e identificarse como un grupo con ciertos valores, lo que a su vez permitiría, por propia conveniencia del grupo, incorporar reglas y sanciones pensadas y definidas externamente, pero con una lógica interna. Esta es una clásica acción de evasión de la incertidumbre que permite a un grupo fortalecerse al intentar controlar y formalizar reglas externas como internas (March y Simon, *op. cit.*).

Ésta sería la lógica que permite a un servicio civil con espíritu de cuerpo ser un mecanismo “profiláctico” contra los actos de corrupción. El hecho de que los servidores públicos compartan ciertos valores y tengan un compromiso organizacional contribuiría a la generación de otra relación social densa, antagónica a una corrupción sistémica e institucionalizada por medio del servicio civil. Contar con un espíritu de cuerpo contribuiría así a generar una costumbre de cooperación y compromiso entre los servidores públicos, que al estar comprometidos con su posición, se aumenta la probabilidad de alinear sus objetivos con los de la organización e institucionalizar sus comportamientos. No obstante, el espíritu de cuerpo es un primer paso que funge como elemento transversal para que los mecanismos diseñados propiamente para combatir la corrupción, tengan un efecto mayor. A continuación expondremos cómo un servicio civil con espíritu de cuerpo contribuye a que cada uno de estos instrumentos tenga mayor efectividad en el combate a la corrupción.

El principal propósito de este apartado es, entonces, abordar de manera sucinta los instrumentos para atacar la corrupción que ya hemos discutido en otros capítulos de este libro. Ello, con la intención de sugerir que en la medida en que se implementen dichos instrumentos de manera efectiva, será más viable el combate a la corrupción sistémica a través de algunos de los componentes de ésta. Así, el argumento que intentamos demostrar es que una manera viable para ejecutar estos instrumentos es por medio de un servicio civil de carrera, el cual funja como una estrategia que coadyuve de manera transversal y horizontal a la implementación de los instrumentos existentes para el combate a la corrupción.

Análisis de los instrumentos para el combate a la corrupción

En otros capítulos de este libro (Arellano, Lepore, Zamudio y Aguilar; Arellano, Lepore y Aguilar, Arellano, Medina y Rodríguez) hemos analizado tres instrumentos para atacar la corrupción, en términos de los límites, costos y procesos complejos que implica su puesta en práctica. Nos referimos a las regulaciones de conflicto de interés, a las sanciones y a la instrumentación del informante interno. A través de estudios en diversos países y de sus estructuras organizacionales, es posible observar cómo los instrumentos que se tienen a la mano para atacar la corrupción tienen importantes limitaciones y costos

asociados que deben tomarse en cuenta como parte de un proceso complejo de aplicación y afectación de un fenómeno como la corrupción, entendida ésta como una relación social.

En el caso de los conflictos de intereses, el problema sustantivo que se observa en la literatura internacional es el de la complejidad para identificar dichos conflictos. Siendo que el conflicto de interés es una posibilidad perenne, el problema está en cuándo este conflicto de interés se hace una realidad y se desarrolla en forma dolosa, convirtiéndose en una afectación negativa hacia el interés público. El conflicto interés se define como el momento en el cual la decisión de un servidor público se ve afectada negativamente por intereses privados propios relacionados. Sin embargo, en la práctica, los servidores públicos siempre tienen intereses privados. Como la definición establece, el problema está cuando los intereses privados afectan *negativamente* su comportamiento, en forma efectiva. La pregunta es ¿cuándo y cómo se puede medir y saber que se ha afectado *negativamente* la decisión un servidor público?

En diversos países incluso se acepta que un servidor público puede no darse cuenta de que está entrando en una arena de conflicto interés potencial. Intentar controlar con mecanismos normativos u organizacionales cada una de las posibilidades en el tiempo en las cuales un servidor público puede entrar en conflicto de interés, es simplemente impráctico, sumamente costoso y probablemente inútil. En muchos países, se ha avanzado hacia una perspectiva que ve al conflicto de interés como una oportunidad de educación y capacitación: son los propios servidores públicos los que deben estar advertidos y capacitados para localizar los posibles y potenciales conflictos de intereses, y está en la responsabilidad de los propios servidores públicos advertir y tomar cartas en el asunto.

En otras palabras, más que una visión punitiva, se plantea primero una visión preventiva. Se pasa la responsabilidad al servidor público de identificar estas posibilidades y advertir sobre la necesidad de tomar acciones. Controlar los conflictos de intereses siempre será instrumentalmente una acción bastante compleja y costosa. Las zonas grises de definición de las esferas de conflicto de interés existen de manera cotidiana y normal. Es por ello que su instrumentación requiere de la participación de los servidores públicos en un proceso constante de educación y prevención. Un servicio civil estable, con un sólido espíritu de cuerpo es indispensable para enfrentar las áreas grises de los conflictos de interés.

El servicio civil debe ser corresponsable en este sentido, involucrando a los servidores públicos en prácticas, conocimientos, ejemplos y capacitaciones para evitar el conflicto de intereses en la práctica. Viniendo desde el servicio civil, los propios servidores públicos percibirán la importancia de la prevención por encima del castigo inflexible.

Este último aspecto es uno de los beneficios más importantes del servicio civil. Cuando éste es efectivo y trata de incidir en el comportamiento de los servidores públicos, en la constante defensa de su profesión, así como en inculcar la importancia del aspecto técnico por encima del político, es cuando los funcionarios asumen la importancia del cargo que desempeñan. Si el servicio civil cumple con su función de capacitar a los servidores públicos, tanto en la esfera técnica, como en la manera en la que pueden hacer frente a los problemas contextuales, como el de la corrupción, entonces los servidores públicos tendrán más elementos para sentirse parte de la organización a la que pertenecen.

Ahora bien, para el caso de las sanciones, sucede una cuestión similar. Un servidor público en la práctica se ve obligado a comprender un sinnúmero de regulaciones y normatividades para tomar sus decisiones y al mismo tiempo estar en posibilidad de rendir cuentas. Ésta es una lógica normal en cualquier democracia: los tomadores de decisión en el servicio público deben estar constantemente equilibrando la necesidad de tomar decisiones de forma eficaz y eficiente, pero al mismo tiempo, de tal manera que puedan rendir cuentas constantemente sobre sus actos. Lograr equilibrar estos dos criterios (eficiencia/eficacia y rendición de cuentas) es una labor constante en la vida de un servidor público en una democracia. Un instrumento crítico para lograr este equilibrio es establecer sanciones a los funcionarios que se desvían de estos criterios. La cuestión está en la acción práctica para generar y aplicar estas sanciones. Cuestiones como quiénes aplican las sanciones, cómo se vigilan, qué criterios se usan para aplicarlas en forma sistemática, etc., se convierten en elementos fundamentales para alcanzar en la práctica los objetivos deseados.

Las sanciones son, al final de cuentas, amenazas sobre los servidores públicos para evitar que se desvíen de las normas. Pero las normas son, muchas veces, heterogéneas y diversas. Cumplirlas todas puede ser simplemente imposible; conocerlas todas, impráctico. Algunas sanciones son por fallas administrativas, o procedurales, otras serán por generar posibilidades de corrupción. Las agencias o grupos encargados de la vigilancia son a su vez personas y grupos,

organizaciones que se ven necesitados de criterios prácticos para actuar y a su vez están siendo vigilados o presionados en obtener resultados (que para estas personas muchas veces se reduce en localizar fallas procedurales o posibilidades de corrupción a como dé lugar).

De esta manera, es plausible pensar que la aplicación de las sanciones a los servidores públicos debido a desviaciones normativas o actos que puedan dirigirse hacia la corrupción, requieren de una participación constante de diversos servidores públicos en diversas organizaciones y agencias. Nuevamente, la importancia de un servicio civil, de un espíritu de cuerpo se hace presente ante la complejidad de la puesta en práctica que implican diversos instrumentos de lucha contra la corrupción.

Como se mencionó anteriormente, el espíritu de cuerpo incide sobre el sentido de pertenencia de un individuo a la organización, lo cual influye en el compromiso del individuo con los fines comunes tanto de la organización, como del de los miembros de la organización. Además, como mencionan Jaworski y Kohli, este sentido de pertenencia, los individuos podrían estar dispuestos a realizar sacrificios personales con tal de defender los fines de la organización (1993). Para el caso del conflicto de interés, un servicio civil efectivo permitiría a los individuos estar conscientes de lo peligroso que resultaría para el cumplimiento de los objetivos de la organización sobreponer sus intereses privados sobre los públicos.

Si, aunado a esto, se consideran los beneficios que trae consigo un régimen de prevención y de constante capacitación y sensibilización en el tema, los funcionarios públicos no tendrían que pensar de manera racional en la defensa de los intereses públicos frente a los privados, sino que este ejercicio se daría de manera inmediata e involuntaria, podría decirse que es cuando el servicio civil se defiende a sí mismo.

Nuestro último ejemplo es el de los informantes internos. Las regulaciones para proteger a los informantes internos deben enfrentar diversas complejidades. ¿Cómo proteger a un informante interno? ¿Quiénes deben tener la carga de la prueba? ¿Cómo se asegura (la autoridad y el propio denunciante) que un informe sobre un posible acto de corrupción es fidedigno y leal? ¿Qué efectos genera en el ambiente organizacional la posibilidad de tener informantes internos protegidos? ¿Cómo y a quién debe acercarse un informante interno cuando el acto de corrupción es sistemático? ¿Cómo sabe con cierta certeza de que lo observado es real, y cómo un acusado por un

informante interno sabe que dicha acusación es justa y fundamentada? La instrumentación de la protección al informante interno está llena de detalles y complejidades.

En algunas regulaciones denunciar actos de corrupción es una obligación; así, el no delatar se convierte en un delito. Sin embargo, con ello no podría asegurarse la efectividad de esta figura, pues ponen la carga de prueba en el servidor público, haciéndolo una actividad sumamente riesgosa e indeseable. En el otro extremo, sin normas claras, cualquiera puede delatar a otros sin estar seguro/a de que lo observado es un acto de corrupción. Si la corrupción es sistémica, la complejidad del acto de denuncia puede requerir de discreción, tiempo, inteligencia y apoyo especializado. Por último, pero no por ello menos importante, están las consecuencias en el ambiente organizacional: una dinámica de informante interno puede ser pernicioso para el ambiente organizacional donde la vigilancia se convierta en un arma de ciertos grupos o simplemente en un ambiente opresivo y de desconfianza sistemático y desmotivador.

Nuevamente la existencia de un servicio civil con espíritu de cuerpo sería sustantivo para la constitución de la figura del informante interno, lo cual requiere de una estrecha colaboración y una amplia comunicación con el fin de que dicha figura no se desvirtúe y funcione de una forma claramente comunicada y especificada en las diversas agencias que intervienen, ponen en práctica y vigilan. En la primera sección indicamos que, si existe espíritu de cuerpo, los individuos podrían estar dispuestos a hacer sacrificios personales por la organización (Jaworski y Kohli, 1993). Sin duda, el acto de un informante interno implica altos costos para el individuo que decida denunciar. Posiblemente con un espíritu de cuerpo, en el que los empleados tengan un abanico de valores compartidos, se pueda disminuir el costo personal y organizacional de que se presente una denuncia por parte de un informante interno. Esto, porque haría de la mala práctica el acto atípico, acto que los demás servidores públicos condenarían y no que la mala práctica o el acto de corrupción sea la constante. En este sentido los compañeros de trabajo estarían dispuestos a hacer un “sacrificio personal” en cuanto a los costos que implica un acto de denuncia porque creen firmemente en los valores de la organización y comparten la idea de que nada se debe anteponer a los fines de la misma.

Reflexiones finales

Los dilemas que hemos presentado pueden ser de suma importancia para un país como México que sufre de niveles muy altos de corrupción sistémica y al mismo tiempo sufre la carencia ya no digamos de un espíritu de cuerpo en el servicio civil, sino de un servicio civil propiamente dicho.

En efecto, la corrupción es sin duda una relación social estable y sólidamente establecida en el sistema político y en la relación entre empresas y gobierno, entre políticos y servidores públicos y entre éstos y los ciudadanos. Tal parece que es necesario evaluar la ineficacia de los instrumentos actuales que pueden ser buenas intenciones y hasta buenas ideas, pero que en el momento de su instrumentación seguramente están enfrentando retos muy grandes y problemas que requieren visiones más prácticas y ajustes constantes en las estrategias.

El servicio civil es una criatura en ciernes en el país. El servicio civil federal apenas abarca a los mandos medios y a ciertos mandos superiores. No hay esperanzas en el corto plazo de involucrar a la mayoría de los servidores públicos atrapados en lógicas sindicales, muchas de ellas clientelistas y corporativas. Los 36 028 (SEFP, 2010) servidores públicos que sí pueden pertenecer al servicio civil están todavía enfrentando un sistema pensado más como de recursos humanos (profesionalización), que preocupado por darle legitimidad y credibilidad como institución política.

Los servidores públicos ya certificados requerirán enfrentar las tentaciones y ajustes que los políticos electos buscan siempre hacer para debilitar a un servicio civil. No participan en los comités técnicos y de profesionalización, tampoco en el consejo consultivo, por lo que no tienen oportunidades de defender al servicio civil. Tampoco están en estos momentos organizados de tal manera que comiencen a ser una estructura capaz de hablarle con la verdad al poder. Por tanto, tampoco parecen ser el cuerpo estratégico a través del cual la lucha contra la corrupción sistémica se puede desarrollar. Sin un servicio civil con espíritu de cuerpo la lucha contra la corrupción muy probablemente seguirá siendo una serie de buenas intenciones, instrumentadas en marcos normativos aislados y relativamente inefectivos. Si aunado a lo anterior, tomamos en consideración la percepción que los propios servidores públicos tienen del servicio profesional de carrera al que pertenecen, con ello se

confirma la fragilidad de pilares institucionales que sostienen dicho instrumento.

Dos pasos en este sentido parecen necesarios. Por un lado, realizar una profunda reflexión y reforma a los mecanismos anticorrupción en el país. Su integración en una ley con toda claridad, permitirá observar a todos estos instrumentos, definirlos con claridad y establecer sus objetivos con precisión. Esto permitirá evaluarlos en su especificidad, es decir, no es suficiente que se promulguen leyes y normas y se planteen en su integralidad, sino que sean evaluados en términos de su efectividad, permitiendo comprender los costos de estos instrumentos y ajustarlos conforme sus resultados.

En otras palabras, para reducir la corrupción se requiere de instrumentos, todos ellos son costosos y tienen límites, y por tanto estarían mejor integrados en un solo esquema normativo y evaluados constantemente de una manera transparente y pública, con un sistema de información a los ciudadanos y estudiosos, amplio y accesible. Ello implicaría el entendimiento y aceptación de que la corrupción que acontece en México es de tipo sistémico, y que así como el combate a otros problemas del país, la lucha contra la corrupción debe diseñarse de manera integral, lo cual implica que su combate no es atacar a la corrupción en sí, sino a los distintos delitos que conllevan a la comisión de actos de corrupción. Es por ello, que en este trabajo sugerimos que la mejor estrategia anticorrupción, es sin duda, el combate a la misma por medio el fortalecimiento de los distintos instrumentos creados, discutidos en este trabajo, para atacar este fenómeno desde distintos ángulos.

Por otro lado, en términos de servicio civil, será necesario pasar de una visión de servicio profesional de carrera a una de servicio civil, lo anterior, con el propósito de legitimar una institución política, y no solamente un sistema de recursos humanos. Buscar la legitimidad y credibilidad del servicio civil federal es sustantivo: deben participar sus miembros certificados en los comités de selección y profesionalización con el fin, justamente, de que se proteja la aplicación lógica y leal de las reglas. Deben participar en el consejo consultivo justamente para permitir el ajuste y fortalecimiento de las reglas que hacen al servicio civil estable y profesional.

Los servidores públicos certificados muy probablemente con estas medidas comenzarán a construir el espíritu de cuerpo que es indispensable para la creación de un aparato que le hable con la verdad al poder y que sea leal profesionalmente (no políticamente) a los políticos electos, sus jefes inmediatos

legítimos. La transformación de la lógica sindical corporativa en la que se encuentran la gran mayoría de los servidores públicos federales (y de las entidades federativas) es otro tema de debate. La evidencia que arroja la encuesta que mide la percepción de los servidores públicos del propio servicio profesional de carrera al que pertenecen, comprueba, sin duda, que dicho mecanismo no ha cumplido los objetivos para los que fue creado. Es por ello que la propuesta sugerida en este capítulo es apostar por la creación de un servicio civil que se sostenga mediante un espíritu de cuerpo de servicio, respetuoso del debido proceso y del principio equitativo que toda burocracia debe enarbolar: equidad en el sentido de trato igual, servicio de la misma calidad a cualquier persona no importando su ingreso, género, raza o religión. Debido proceso en el sentido de documentación y apego al expediente como forma de asegurar el trato equitativo. Un servicio civil que se preocupe por la formación y educación de sus miembros, no sólo en el sentido técnico, sino en el sentido de prevención para concientizarlos sobre los problemas y riesgos a los que se enfrentarán más adelante. De esta manera se podrán internalizar los factores que pondrían en riesgo el cumplimiento de los fines de la organización. Un servicio civil, además, que cumpla con el propósito de hacer que sus miembros compartan y sientan como suyos los objetivos de la organización, que se sientan parte de ella, que estén conscientes de que a través de un servicio civil que los cohesione se podrá combatir de manera efectiva a la corrupción. Sin un servicio civil más integral y que abarque a otros niveles de operación, difícilmente se podrá hablar de un servicio civil capaz de apoyar, como lo hemos propuesto en este capítulo, en la batalla contra la corrupción.

¹ Artículo 2 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, revisado en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/260.pdf>.

² *Idem.*

³ *Idem.*

⁴ En la siguiente sección abordaremos el vínculo entre servicio civil y corrupción.

Epílogo

Algunas recomendaciones generales

Enfrentar entonces la corrupción implica un esfuerzo social y gubernamental sistemático, paciente, serio e integral. Sistemático porque no se está atacando una actitud de personas aisladas: en el caso mexicano hablamos de un sistema, de una relación social bien establecida, con códigos, reglas y mecanismos racionales de ocultamiento (por más paradójico que suene aunque en la sociología clásica tal evento siempre ha sido absolutamente entendible, Goffman, 1981). Paciente porque afectar una relación social implica el uso de muchos instrumentos, bajo una lógica de experimentación constante, aprendizaje de los errores y con una búsqueda constante de nuevas opciones, más efectivas y menos costosas. Una relación social como la corrupción no es algo que cambiará pronto, ni los instrumentos que se tienen a la mano son infalibles (todo lo contrario: como hemos visto, son bastante limitados). Integral, debido a la compleja interacción entre política, administración y organización que la corrupción sistémica implica. El entramado social que sostiene a la corrupción en el país es enorme, y todos prácticamente participamos o somos afectados por él, de alguna u otra manera.

Por ello, los siguientes conceptos buscan abrir un debate tal vez más práctico y útil sobre este fenómeno. Hemos buscado a lo largo del libro evitar enfrascarnos en posiciones moralistas, acusatorias y normativas. Tal vez es tiempo de pasar a otro tipo de discurso y acción.

a) Modificación del marco institucional: combate inteligente, focalizado, especializado y paulatino. Primero un paso necesario: una ley integrada anticorrupción. Segundo, un paso diferenciador: la separación clara entre organismos de vigilancia, de inteligencia y de persecución. Integrar los diferentes instrumentos en un solo mecanismo, vincularlo con la ley de transparencia y fiscalización, evaluación y rendición de cuentas parece un paso necesario. De alguna manera las reformas a la ley hacendaria, la creación de la ley de transparencia, la creación de la ley de servicio profesional y muchas otras, tienen aspiraciones de fortalecer un sistema de gobierno eficaz y de rendición de cuentas. Su integración congruente junto con una ley

general de anticorrupción (no sólo en cuestiones de contrataciones sino de la corrupción como relación social) pareciera un paso necesario. Para ello, organizacionalmente, será tal vez importante, como primer paso, pensar en diferenciar las actividades y funciones de supervisión con las de inteligencia. Auditar no es una acción anticorrupción *per se*, no al menos directamente como hemos querido argumentar en este libro. Con la auditoría se pueden obtener indicios, pero luego es necesario construir mecanismos y organizaciones capaces de seguir la huella, construir el caso, generar la inteligencia con un objetivo sustantivo: localizar las redes de corrupción, la lógica sistémica de la misma para desarticularla. Evidentemente que ésta es una actividad, la de inteligencia, más selectiva, compleja y que requiere de tiempo. No se podrá localizar y mucho menos atacar seriamente, en el corto plazo, a todas las redes existentes ni mucho menos. Pero comenzar a desarticular ciertas redes, con información clara y suficiente, puede ser una gran diferencia en un país como México. Una señal de que se va en serio. Sistematizar a un cuerpo u organización para llevar a cabo de manera especializada la persecución (con información detallada y suficiente otorgada por el órgano de inteligencia) puede ser otro paso necesario. Como se habla de redes sistémicas de corrupción, el tratamiento selectivo de ciertos casos mayores puede ocupar la agenda de esta organización por un buen tiempo. No se trata de buscar, como hemos discutido, la absoluta integridad. Se trata de iniciar un proceso paulatino, específico, pequeño y focalizado, de ataque a algunas de las redes de corrupción, no a todas de partida. Pero con un método lógico, más certero, tal vez más lento, pero eficaz y de impacto. Es fundamental que la sociedad entienda esta diferencia: no se está buscando a “los peces gordos”. Se está buscando a las redes de corrupción más impactantes y vulnerables a la vez. Algunas, no todas; se tiene que ser selectivo por tiempo, recursos, capacidades. Pero la idea es que aquellas que se persigan, logren su desmantelamiento completo, con método, con inteligencia, con información. Confiabilidad en el largo plazo es lo que busca esta estrategia y por eso sus expectativas deben ser realistas, evadiendo la tentación de “vender” estas reformas con grandilocuentes discursos que generen expectativas incumplibles. Este sería un primer paso, parcial, pero definitivo para romper la inercia de un sistema de corrupción ya francamente establecido en las instituciones y la sociedad mexicana.

- b)* Enfoque integral de todos los niveles y funciones de gobierno: no sólo vigilancia e inteligencia para atacar la corrupción del ejecutivo federal y sus agencias. Incluir a los congresos, poder judicial, órganos autónomos y ejecutivos de toda la federación y sus partes. Sin duda que se han hecho muchos más esfuerzos por parte del gobierno ejecutivo federal, que es el nivel de gobierno más vigilado de todos en el país. Pero los demás poderes de la federación y los cuerpos ejecutivo, legislativo y judicial de los estados son otras piezas indispensables si se quiere atacar la corrupción sistémica. En muchas agencias y organizaciones de las entidades (y de los tres poderes) la situación de corrupción es similar a la que se podía observar en la escala federal hace 30 años; el atraso es enorme.
- c)* Reforma con objetivos realistas. Los instrumentos que tenemos a disposición son muy limitados. Pero son los que tenemos a la mano. Explicar a la sociedad con sinceridad y claridad estos límites, generar expectativas importantes y claras, pero realizables, por etapas, significaría darle estatuto de mayoría de edad a las políticas públicas en el país. Detener esta visión limitada que requiere de promesas grandilocuentes pero poco realistas para hacer “vendibles” las reformas gubernamentales, es fundamental. Las políticas públicas llevan tiempo, son falibles, tienen costos, es parte del lenguaje que una sociedad democrática madura requiere comenzar a incorporar: no hay varita mágica, no hay líder ni mecenas que pueda por sí solo y sin pagar costos. Como sociedad tenemos opciones y alternativas que discutir, debemos pagar costos, requerimos estar conscientes de su falibilidad. Creemos que la sociedad mexicana está lista para dar esta muestra de madurez, comprendiendo que una política anticorrupción tiene límites, requiere de tiempo, implica participación y vigilancia, y sobre todo paciencia, en la medida en que se trate de ser lo más claro posible sobre las etapas a cumplir y los elementos para medir si se está cumpliendo con ciertas etapas o porqué no.
- d)* Incorporar a la ciudadanía. En una relación de corrupción sistémica, los ciudadanos somos parte de problema también, por omisión, miedo, ignorancia o franca colusión. Hacer indeseable y poco redituable a la corrupción pasa por afectar al sistema, a la relación, como lo hemos defendido una y otra vez en este libro. Pero afectar al sistema también requiere de voluntad y motivación. Transformar el discurso de los “buenos contra los malos” donde más bien todos somos parte de un problema mayor

(sin excepción), evitar a los profetas y mecenas moralistas, crear instituciones realistas y mesuradas (no grandes elefantes blancos sin consideración por los costos), puede ser un avance. La corrupción es un fenómeno social que puede ser afectado y reducido, no cabe duda. Pero es más probable que se logre si se es realista con los mecanismos, si se explicitan los costos, si se permite el aprendizaje y la corrección y si se abandona la “cacería de brujas” y la batalla de “los buenos contra los malos”, así en genérico.

En todo caso, aceptar que en México enfrentamos un grave problema de corrupción sistémica sería un primer paso importante con el fin de diseñar estrategias realistas y acordes con el tipo de problema que enfrentamos. Si además podemos debatir y avanzar en el diseño institucional y organizacional detallado para implementar instrumentos correspondientes al tamaño y lógica social que está detrás de este tipo de corrupción, probablemente se habrá dado un segundo paso igual de importante.

Bibliografía

- Ackerman, Bruce. 2006. *La nueva división de poderes*. México: Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Acosta Romero, Miguel. 2004. *Teoría general del derecho administrativo, primer curso*. México: Porrúa.
- Adams, Guy y Danny Balfour. 1998. *Unmasking administrative evil*. Thousand Oaks: Sage.
- Albrecht, Conan C., W. Steve Albrecht y J. Gregory Dunn. 2001. "Can auditors detect fraud: A review of the Research Evidence", en *Journal of Forensic Accounting*, vol. II, pp. 1-12. Estados Unidos: Edwards.
- Alford, Fred. 2000. "Whistleblower Narratives: Stuck in Static Time", en *Narrative*, vol. 8, núm. 3, pp. 279-293.
- Álvarez de Vicencio, María Elena. 2005. *La ética en la función pública. Una propuesta para abatir la corrupción institucional en México*. México: Instituto Nacional de las Mujeres.
- Anechiarico, Frank y James Jacobs. 1996. *The pursuit of absolute integrity*. Chicago: Chicago University Press.
- Arellano, David. 2017. "Corrupción como proceso organizacional: Comprendiendo la lógica de la desnormalización de la corrupción", en *Contaduría y Administración*, vol. 62, núm. 3, pp. 810-826.
- Arellano, David, Jesús Hernández y Walter Lepore. 2015. "Corrupción sistémica: Límites y desafíos de las agencias anticorrupción: El caso de la Oficina Anticorrupción de Argentina", en *Reforma y Democracia*, núm. 61, pp. 75-106.
- Arellano, David y M. Castillo (coords.). En prensa. *La resbaladilla de la corrupción: Estudios sobre los procesos sociales y organizacionales de la corrupción*.
- Arellano Gault, David. 2008. "La implementación de un servicio civil meritocrático: ¿un asunto técnico? El caso de México", en Longo, Francisco y Carles Ramió (eds). *La profesionalización del empleo público en América Latina*. Barcelona: CIDOB.

- _____. 2010a. *Más allá de la reinención del gobierno*, México: Porrúa-Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- _____. 2010b. “El enfoque organizacional en la política y la gestión públicas. Entendiendo a las organizaciones gubernamentales”, en Merino, M. y G. Cejudo. *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. México: FCE.
- Arellano Gault, David y Walter Lepore. 2009. “Prevención y control de conflictos de interés: lecciones para la Administración Pública Federal en México a partir de la experiencia internacional”, en Carlos León, Ricardo Uvalle y Mauricio Gutiérrez (coords.). *Gestión y Administración de la vida colectiva*. México: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Arellano Gault, David y Laura Zamudio. 2009. “Dilemas organizacionales e institucionales de las regulaciones para contener los conflictos de interés en una democracia: una aproximación comparativa entre Canadá, EUA y México”, en *Revista Convergencia*, año 16, vol. 49, pp. 145-173.
- Arellano Gault, David; Enrique Cabrero y Arturo del Castillo. 2000. *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Arellano Gault, David, Laura Zamudio y Walter Lepore. 2011. “Conflict of interest and the importance of the organizational variable: A comparison among Canada, the United States and Mexico”, en *The Open Law Journal*, núm. 4, pp. 1-14.
- Arjona Trujillo, Ana María. 2002. “La corrupción política: una revisión de la literatura”, en *Documento de Trabajo 02-14, Serie de Economía 04*. Madrid: Departamento de Economía, Universidad Carlos III de Madrid.
- Aroca, Rubén. s/f. *Corrupción, elites, democracia y valores. Ensayo sobre la fenomenología de la corrupción*. Disponible en: http://www.libreopinion.com/members/jose_marmol/Corrupcion_elites_de_mocracia_y_valores.htm
- Badillo, Jorge s/f. *Auditoría Forense, Fundamentos*, en: <http://www.theiia.org/chapters/pubdocs/70766573/Auditoría.pdf>.
- Barnett, Tim. 1992. “A Preliminary Investigation of the Relationship between Selected Organizational Characteristics and External Whistleblowing by Employees”, en *Journal of Business Ethics*, vol. 11, núm. 12, pp. 949-959.
- Bhatta, Gambhir. 2003. “Post-NPM themes in public sector governance”, en *Working Paper núm. 17*. Nueva Zelanda: State Services Comission.

- Brewer, Gene Sally y Coleman Selden. 1998. "Whistle Blowers in the Federal Civil Service: New Evidence of the Public Service Ethic", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 8, núm. 3, pp. 413-439.
- Brunsson, Nils. 2006. *Mechanisms of hope*. Copenhague: Copenhagen Business School Press.
- Brunsson, Nils y Johan P. Olsen. 2009. *La reforma de las organizaciones*. México: CIDE.
- Charron, Nicholas. 2008. *Mapping and Measuring the Impact of Anti-corruption Agencies: A New Dataset for 18 Countries*. Ponencia presentada en la conferencia New Public Management and the Quality of Government. Gotenburgo: University of Gothenburg.
- Chiu, Randy. 2003. "Ethical Judgement and Whistleblowing Intention: Examining the Moderating Role of Locus of Control", *Journal of Business Ethics*, vol. 43 núm. 1-2, pp. 65-74.
- Cohen, Michael D., James G. March y Johan P. Olsen. 1972. "A garbage can model of organizational choice", en *Administrative Science Quarterly*, núm. 17, pp. 1-25.
- Crozier, Michel. 1963. *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Crozier, Michel y Erhard Friedberg. 1993. *El actor y el sistema*. México: Alianza.
- Crumbley, Larry, Heitger Lester y Stevenson Smith. 2005. *Forensic and investigative accounting*. Chicago: CCH.
- Dahl, Robert. 1981. "The science of public administration. Three problems", en Mosher, Frederick. *Basic Literature of American Public Administration 1787-1950*. Nueva York: Holes & Meier.
- De Sardan, J. 1999. "A Moral Economy of Corruption in Africa?", en *The Journal of Modern African Studies*, vol. 37, núm. 1, pp. 25-52.
- De Speville, Bertrand. 2008. *Failing Anticorruption Agencies. Causes and Cures*. Ponencia presentada en la conferencia Empowering Anti-corruption Agencies. Lisboa: CIES.
- De Speville, Bertrand. 2012. "Anti-corruption Commissions: The Hong Kong Model Revisited", en *Asia-Pacific Review*, vol. 17, núm. 1, pp. 47-71.
- Doig, Allan, David Watt y Robert Williams. 2007. "Why Do Developing Country Anti-corruption Commissions Fail to Deal with Corruption?", en *Public Administration & Development*, núm. 27, pp. 251-259.

- Dozier, Janelle y Marcia Miceli. 1985. "Potential Predictors of Whistle-Blowing: A Prosocial Behavior Perspective", en *The Academy of Management Review*, vol. 10, núm. 4, pp. 823-836.
- Du Gay, Paul. 2011. "Without regard to persons': problems of involvement and attachment in 'post-bureaucratic' public management", en Clegg, Stewart *et al.* *Managing modernity. Beyond bureaucracy?* Oxford: Oxford University Press.
- Durkheim, Emile. 2004. *El Suicidio*. México: Tomo.
- Elster, Jon. 2003. *Tuercas y tornillos: una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*. Barcelona: Gedisa.
- Fiorentini, Gianluca y Sam Peltzman. 1995. *Organized Crime*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fisman, Ray y Edward Miguel. 2008. *Economic Gangsters: Corruption, Violence, and the Poverty of Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Fraga, Gabino. 1952. *Derecho administrativo*. México: Porrúa.
- Gambetta, Diego. 1993. *The Sicilian Mafia: The Business of Private Protection*. Cambridge: Harvard University Press.
- García Crespo, M. 2008. "La economía española en la Unión Monetaria Europea. Situación actual", en *Revista Española de Control Externo*, núm. 29, pp. 131-151.
- Giddens, Anthony. 1984. *The constitution of society*. Berkeley: University of California Press.
- Goffman, Erving. 1981. *La presentación de la persona en la vida cotidiana*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Gómez-Álvarez, Rosario, *et al.* 1999. Una revisión del análisis económico de la corrupción. Infonav: Un prototipo de sistema de información para la navegación. Nuevas perspectivas en la intervención psicopedagógica: II. Orientación, educación especial y formación del profesorado. Madrid.
- Goodin, Robert. 1998. *The theory of institutional design*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gundlach, Michael; Scott Douglass y Mark Martnko. 2003. "The Decision to Blow the Whistler: A Social Information Processing Framework", en *The Academy of Management Review*, vol. 28, núm. 1, pp. 107-123.
- Hafford, Deborah y Néstor Baragli (coords.). 2009. *Organismos de lucha contra la corrupción. Informe sobre agencias estatales de lucha contra la corrupción en el continente americano*. Buenos Aires: Oficina Anticorrupción-Ministerio de

- Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación (PNUD)-Argentina-Embajada Británica. Disponible en: www.anticorrupcion.gov.ar/documentos/Oas%20anticorrupci%C3%B3n.pdf [fecha de consulta: 11 de marzo de 2010].
- Haller, Dieter y Chris Shore. 2005. *Corruption: Anthropological Perspectives*. Londres: Pluto Press.
- Harvey, Janine y Tanya Howlett. 2003. "Managing Conflict of Interest in a Decentralized System: The New Zealand Experience", en OECD, *Managing Conflict of Interest in the Public Service*. OECD.
- Heclo, Hugh. 1977. *A Government of Strangers*. Washington, D.C.: Brookings.
- Heilbrunn, John. 2004. *Anti-corruption Commissions: Panacea or Real Medicine to Fight Corruption?* Washington, D.C.: World Bank Institute.
- Heindenheimer, A., Michael Johnson y Victor LeVine (comps.). 1993. *Political corruption. A handbook*. Londres: Transaction.
- Jaworski, B. J. y A. K. Kohli. 1993. "Market Orientation: Antecedents and Consequences", en *Journal of Marketing*, 57, pp. 53-70.
- Jensen, Vernon. 1987. "Ethical Tension Points in Whistleblowing", en *Journal of Business Ethics*, vol. 6, núm. 4, pp. 321-328.
- Jermier, John M. 1991. "Organizational Subcultures in a Soft Bureaucracy: Resistance behind the Myth and Facade of Official Culture", en *Organization Science*, vol. 2, núm. 2, mayo.
- Johnson, Roberta Ann y Michael E. Kraft. 1990. "Bureaucratic Whistleblowing and Policy Change", en *The Western Political Quarterly*, vol. 43, núm. 4, pp. 849-874.
- Jos, Philip, Mark E. Tompkins y Steven Hays. 1989. "In Praise of Difficult People: A Portrait of the Committed Whistleblower", en *Public Administration Review*, vol. 49, núm. 6, pp. 552-561.
- Kahn, Muhammad. 2006. *Role of audit in fighting corruption*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas (ONU).
- Kelman, Steven. 1990. *Procurement and public management*. Washington, D.C.: AEI Press.
- Klingner, Donald y John Nalbandian. 1998. *Public personnel management*. Nueva Jersey: Prentice Hall.
- Klingner, Donald. 2008. "Top-Level Pay, Performance, and Competence: Do Theory and Reality Ever Meet", en *Public Administration Review*, septiembre-octubre.

- KPMG. 2008. *Encuesta de fraude y corrupción en México 2008*. México: KPMG-Cárdenas Dosal, S.C., pp. 32.
- KPMG. 2006. *Fraud Risk management*. Suiza: KPMG.
- Kurer, Oskar. 2005. "Corruption: An Alternative Approach to Its Definition and Measurement", en *Political Studies*, núm. 53, pp. 222-239.
- Lafromboise, H. L. 1991. "Vile wretches and public heroes: the ethics of whistleblowing in government", en *Canadian Public Administration*, vol. 34, núm. 1, pp. 73-77.
- Lara Chagoyán, Roberto. 2004. *El concepto de sanción. En la teoría contemporánea del derecho*. México: Fontamara.
- Malem Seña, Jorge. 2002. *La corrupción. Aspectos éticos, económicos y jurídicos*. Barcelona: Gedisa.
- March, James G. y Johan P. Olsen. 1976. *Ambiguity and choice in organizations*. Noruega: Universsitetsforlaget.
- _____. 1997. *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México: FCE.
- March, James y Herbert Simon. 1961. *Teoría de la Organización*. Barcelona: Ariel.
- Martínez, Aura. 2011. ¿Institucionalizando el servicio civil en México? Análisis comparativo del servicio profesional de carrera de la administración pública federal, el servicio profesional electoral y el servicio exterior". Tesis. México: CIDE.
- Medina Salgado, César. 2010. *Administración 3.0*. México: MPC Editores, S.C.
- Merton, R., A. Gray, B. Hockey, H. Selvin, et al. 1952. *Reader in Bureaucracy*. Nueva York: The Free Press.
- Mesmer-Magnus, Jessica y Chockalingam Viswesvaran. 2005. "Whistleblowing in Organizations: An Examination of Correlates of Whistleblowing Intentions, Actions, and Retaliation", en *Journal of Business Ethics*, vol. 62, núm. 3, pp. 277-297.
- Miceli, Marcia, Janet Near y Charles Schwenk. 1991. "Who Blows the Whistle and Why?", en *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 45, núm. 1, pp. 113-130.
- Miceli, Marcia y Janet Near. 1992. *Blowing the Whistle, the organizational and legal implicatons for companies and employees*. Nueva York: Lexington Books.

- Moore, Mark H. 1995. *Creating Public Value. Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Morehead Dworkin, Terry y Janet Near. 1997. "A Better Statutory Approach to Whistle-Blowing", en *Business Ethics Quarterly*, vol. 7, núm. 1, pp. 1-16.
- Morehead, Terry, Elleta Sangrey. 1991. "Internal Whistleblowing: Protecting the interests of the employee, the organization and the society", en *American Business Law Journal*, vol. 29, pp. 267-308.
- Morris, Stephen. 1999. "Corruption and the Mexican Political System: Continuity and Change", en *Third World Quarterly*, vol. 20, núm. 3, pp. 623-643.
- Mungiu-Pippidi, Alina. 2006. "Corruption: Diagnosis and Treatment", en *Journal of Democracy*, vol. 17, núm. 3, pp. 86-99.
- Mungiu-Pippidi, Alina. 2013. "Becoming Denmark: Historical Designs of Corruption Control", en *Social Research: An International Quarterly*, vol. 80, núm. 4, pp. 1259-1286.
- Mungiu-Pippidi, Alina. 2015. *The Quest for Good Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Near, Janet y Marcia Miceli. 1985. "Organizational Dissidence: The Case of Whistle-Blowing", en *Journal of Business Ethics*, vol. 4, núm. 1, pp. 1-16.
- Near, Janet, Terry Morehead Dworkin y Marcia Miceli. 1993. "Explaining the Whistler-Blowing Process: Suggestions from Power Theory and Justice Theory", en *Organization Science*, vol. 4, núm. 3, pp. 393-411.
- Near, Janet, Michael Rehg, James Van Scotter y Marcia Miceli. 2004. "Does Type of Wrongdoing Affect the Whistle-Blowing Process?", en *Business Ethics Quarterly*, vol. 14, núm. 2, pp. 219-242.
- Nigrini, Mark. 2011. *Forensic Analytics: Methods and Techniques for Forensic Accounting Investigations*. Nueva Jersey: Wiley.
- North, Douglas. 1990. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: FCE.
- North, Douglas. 2005. *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton: Princeton University Press.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). 2003. *Guidelines and Country Experiences*. París: OCDE.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y Banco Asiático de Desarrollo. 2004. *Controlling Corruption in Asia and the Pacific*.

- Documentos presentados en el marco de la Cuarta Conferencia Regional Anti-Corrupción, diciembre de 2003. Manila: Banco Asiático de Desarrollo.
- Olsen, Johan P. 2007. "La reforma de las organizaciones institucionalizadas" en Marcur Olson. 1992. *La lógica de la acción colectiva*. México: Limusa.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). 2004. *United Nations against corruption*. Nueva York: ONU.
- Palguta, John (dir.). 1981. *Whistleblowing and the Federal Employee, Blowing the whistle on fraud, waste, and mismanagement who does it and what happens*. A report of the U.S. Merit Systems Protection Board Office of Merit Systems Review and Studies. Washington, D.C.: U.S. Government Office, pp. 1-93.
- Pardo, María del Carmen. 2014. *Una mirada de conjunto de la administración pública en México*. México: El Colegio de México.
- Parmerlee, Marcia, Janet Near y Tamila Jensen. 1982. "Correlates of Whistler-Blowers' Perceptions of Organizational Retaliation", en *Administrative Science Quarterly*, vol. 27 núm. 1, pp. 17-34.
- Perrucci, Robert, Robert Anderson, Dan Schendel y Leon Trachtman. 1980. "Whistle-Blowing: Professionals' Resistance to Organizational Authority", en *Social Problems*, vol. 28, núm. 2, pp. 149-164.
- Podger, Andrew y Mary Reid. 2003. "A Principle-Based Approach in Devolved Management: The Australian Experience", en OECD, *Managing Conflict of Interest in the Public Service. OECD Guidelines and Country Experiences*. París: OCDE.
- Reisel, W., Swee-Lim Chia, Cesar M. Malolres, III. 2005. "Job Insecurity Spillover to Key Account Management: Negative effects on Performance, Effectiveness, Adaptiveness and Espirit de Corps", en *Journal of Business and Psychology*, vol. 19, núm. 4.
- Roberts, Robert. 2001. *Ethics in U. S. Government: an encyclopedia of investigations, scandals, reforms and legislation*. Estados Unidos de América: Greenwood Press.
- Rose-Ackermann, Susan. 1999. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rose-Ackermann, Susan. 2011. "The political economy of corruption: Research and Policy", en Irma Sandoval. *Contemporary Debates on Corruption and Transparency*. México: UNAM.
- Rothstein, Bo. 2005. *Social traps and the problem of trust*. Nueva York: Cambridge University Press.

- Rothstein, Bo y Jan Teorell. 2015. "Getting to Sweden, Part II: Breaking with Corruption in the Nineteenth Century", en *Scandinavian Political Science*, vol. 38, núm. 3, pp. 238-254.
- Sandoval, Irma (coord.). 2009. *Corrupción y transparencia: Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*. México: Siglo XXI-IIS UNAM.
- Santillana, Juan Ramón. 2002. *Auditoría interna integral*. México: Santillana.
- Serra Rojas, Andrés. 1961. *Derecho administrativo: doctrina, legislación y jurisprudencia*. México: Porrúa.
- Simmel, Georg. 1971. *On individuality and social form*. Chicago: Chicago University Press.
- Simon, Herbert. 1947. *The Administrative Behavior*. Nueva York: Macmillan.
- _____. 1988. *El comportamiento Administrativo*. Madrid: Aguilar.
- Soccoja, Pierre-Christian. 2007. *Prevention of Corruption in State Administration: France*, (Conference on Public Integrity and Anticorruption in the Public Service). Bucarest: OCDE. Disponible en: www.oecd.org/dataoecd/18/34/39303834.pdf [fecha de consulta: 11 de marzo de 2010].
- Stewart, Lea. 1980. "Whistle Blowing: Implications for Organizational Communication", en *Journal of Communication*, vol. 3, núm. 4, pp. 90-101.
- Tanzi, Vito. 1995. "Corruption, Government Activities, and Markets" in *The Economics of*
- Theobald, Robin. 1994. "Lancing the swollen state: will it all evade the problem of corruption?", en *Journal of modern African studies*, vol. 32, núm. 4, pp. 701-706.
- Thompson, Dennis. 1992. "Paradoxes in government ethics", en *Public Administration Review*, vol. 52, núm. 5, pp. 427-437.
- Torsello, Davide y Bertrand Venard. 2015. "The Anthropology of Corruption", *Journal of Management Inquiry*, vol. 25, núm. 1, pp. 34-54.
- Valadés, Diego, et al. 2004. *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, 12 volúmenes. México: Porrúa-IIJ, UNAM.
- Vasudevan, S. 2004. "Forensic auditing", en *The Chartered Accountant*, Septiembre, pp. 359-364.
- Vera-Muñoz, Sandra. 2005. "Corporate Governance Reforms: Redefined Expectations of Audit Committee Responsibilities and Effectiveness", en *Journal of Business Ethics*, vol. 62, núm. 2, pp. 115-127.

- Vértiz, Miguel. 2000. "El combate a la corrupción en los trámites administrativos. Una aproximación teórica", en *Gestión y Política Pública*, IX(2).
- Villoria Mendieta, Manuel. 2008. "Conflict of interest policies and practices in nine UE member states", en Council of Europe. *Corruption and democracy: political finances, conflicts of interest, lobbying, justice*, vol. 28, Francia: Council of Europe.
- Vitell Scott John y Anusorn Singhapakdi. 2008. "The Role of Ethics Institutionalization in Influencing Organizational Commitment, Job Satisfaction, and Esprit de Corps", en *Journal of Business Ethics*, núm. 81, pp. 343-353.
- Waldo, Dwight. 1981. "The Science of Public Administration", en Mosher, Frederick. *Basic Literature of American Public Administration 1787-1950*. Nueva York, Holmes & Meier.
- Warren, Mark. 2006. "Political Corruption as Duplicitous Exclusion", en *PS: Politics and Science*, vol. 39, núm. 4, pp. 802-807.
- Weber, Max. 1964. *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*, México: FCE.
- Wedel, Janine. 2014. *Unaccountable: How Elite Power Brokers Corrupt our Finances, Freedom, and Security*. Nueva York: Pegasus Books.
- White, Leonard. 1964. "La administración como profesión", en *Revista de Administración Pública*. México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Wildavsky, Aaron. 1993. *Speaking truth to power*. California: Tavistock.
- Williams, Sandra. 1985. *Conflict of Interest: the Ethical Dilemma in Politics*. Reino Unido: Sage.
- Williamson, Oliver E. 1973. "Markets and Hierarchies: Some Elementary Considerations", en *The American Economic Review*, vol. 63, núm. 2, pp. 316-325.
- Wilson, Woodrow. 1981. "The study of administration", en Mosher, Frederick. *Basic Literature of American Public Administration 1787-1950*. Nueva York: Holes & Meier.
- Zamudio, Laura. En prensa. La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG): De la lucha contra la impunidad al combate contra la corrupción. México.

Leyes oficiales, informes y documentos

Australian Public Service Commission. 1999. Public Service Act, Australian Public Service Gazette.

Australian Public Service Commission. 2009. *APS Values and Code of Conduct in practice*. Australia: APSC. Disponible en: www.csa.gov.au/JobSeekers/pdf/conductguidelines.pdf [fecha de consulta: 11 de marzo de 2010].

Australian Public Service Commission. 2009. *Australian Public Service Commissioner annual report 2008-09. Incorporating the annual report of the Merit Protection Commissioner*. Australia: APSC. Disponible en: www.apsc.gov.au/annualreport/0809/report.pdf [fecha de consulta: 11 de marzo de 2010].

Australian Public Service Commission. Disponible en: <http://www.apsc.gov.au/> [fecha de consulta: 11 de marzo de 2010].

Cabinet Secretariat. 2004. Whistleblower Protection Act (Act No. 122). Tokyo: National Printing Bureau, Publicado en la *Gaceta Oficial*.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 2009a. *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*. México: *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, 28 de mayo. Disponible en: www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/240.pdf [fecha de consulta: 8 de abril de 2010].

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 2009b *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. México: *DOF*, 17 de junio. Disponible en: www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf [fecha de consulta: 8 de abril de 2010].

Código Civil Federal

Comissão de Ética Pública. 2000. *Code of Conduct for the Senior Government Officers at the Federal Executive Branch*. Brasil: Comissão de Ética Pública. Disponible en: www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/cepub/english_information/codeofconduct/ [fecha de consulta: 11 de marzo de 2010].

Comissão de Ética Pública. Disponible en: http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/cepub/ [fecha de

consulta: 11 de marzo de 2010].

Committee on Standards in Public Life. Disponible en: <http://www.public-standards.gov.uk> [fecha de consulta: 11 de marzo de 2010].

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Contraloría General de la República de Chile. Disponible en: <http://www.contraloria.cl> [fecha de consulta: 11 de marzo de 2010].

El Congreso de la República. 2010. *Ley de protección al denunciante en el ámbito administrativo y de colaboración eficaz en el ámbito penal*. Lima: Sistema Peruano de Información Jurídica.

Kohn, Stephen. 2007. *Federal Whistleblower Laws And Regulations (Compilación de leyes)*. Washington, D.C.: The National Whistleblower Center.

Gobierno de India. 2004. *Resolution on Public Interest Disclosures and Protection of Informer*. Central Vigilance Commission.

Gobierno de India. 2010. *The Public Interest Disclosure and Protection to Persons Making the Disclosures Bill*. [Se trata de una propuesta de ley que aún no ha sido aprobada.]

Gobierno de Sudáfrica. 2004. Prevention and Combating of Corrupt Activities Act, en *Government Gazette*.

Gobierno de Sudáfrica. 2000. Protected Disclosures Act, en *Government Gazette*.

Korean Independent Commission Against Corruption, Anti Corruption Act, 2001.

Le Conseil D'État et la Juridiction Administrative. Disponible en: <http://www.conseil-etat.fr> [fecha de consulta: 11 de marzo de 2010].

Le Site de la Fonction Publique. Disponible en: <http://www.fonction-publique.gouv.fr> [fecha de consulta: 11 de marzo de 2010].

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/260.pdf> [fecha de consulta: 11 de marzo de 2012, p. 1].

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ministerio del Interior. 1987. Subsecretaría del Interior, Ley No. 18575, Ley Orgánica General de Bases Constitucionales de la Administración del Estado,

- Santiago: *Diario Oficial de la República de Chile*.
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia. 2007. Ley No. 20205 Protege al Funcionario que Denuncia Irregularidades y Faltas al Principio de Probidad, Santiago: *Diario Oficial de la República de Chile*.
- Office of the Conflict of Interest and Ethics Commissioner. 2007. *Conflict of Interest Act*. Canadá: OCIEC. Disponible en: <http://ciec-ccie.gc.ca/resources/files/English/Public%20Office%20Holders/Conflict%20of%20Interest%20Act/Conflict%20of%20Interest%20Act.pdf> [fecha de consulta: 11 de marzo de 2010].
- Oficina Anticorrupción. Disponible en: <http://www.anticorrupcion.gov.ar> [fecha de consulta: 11 de marzo de 2010].
- Oficina Anticorrupción. 1999. *Ley 25.188, Ley de Ética de la Función Pública*. Argentina: Oficina Anticorrupción. Disponible en: www.anticorrupcion.gov.ar/25.188.PDF [fecha de consulta: 11 de marzo de 2010].
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). 2004. *Handbook on practical anti-corruption measures for prosecutors and investigators*. Viena: ONU.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). 2005. *Policy brief. OECD Guidelines for managing conflict of interest in the public service*. París: OCDE.
- Parlamento de Australia. 1996. Workplace Relations Act. House of Representatives. *Australian Public Service Gazette*.
- Parlamento de Australia. 2004. Workplace Relations Amendments Act (Schedule 1-A, Whistleblower). *Australian Public Service Gazette*.
- Parlamento de Nueva Zelanda. 2000. Protected Disclosures Act, Wellington: Parliamentary Counsel Office.
- Parlamento del Reino Unido. 1998. Public Interest Disclosure Act, Londres: Her Majesty's Stationery Office.
- Presidência da República Federativa do Brasil*. Disponible en: <http://www.presidencia.gov.br> [fecha de consulta: 11 de marzo de 2010].
- Presidencia de la República. 2009. *Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública*. México: *DOF*, 15 de abril.
- Secretaría de la Función Pública. 2010a. *Cuarto Informe de Labores*. México.
- _____. 2010b. Informe Anual Servicio Profesional de Carrera. México: Secretaría de la Función Pública.

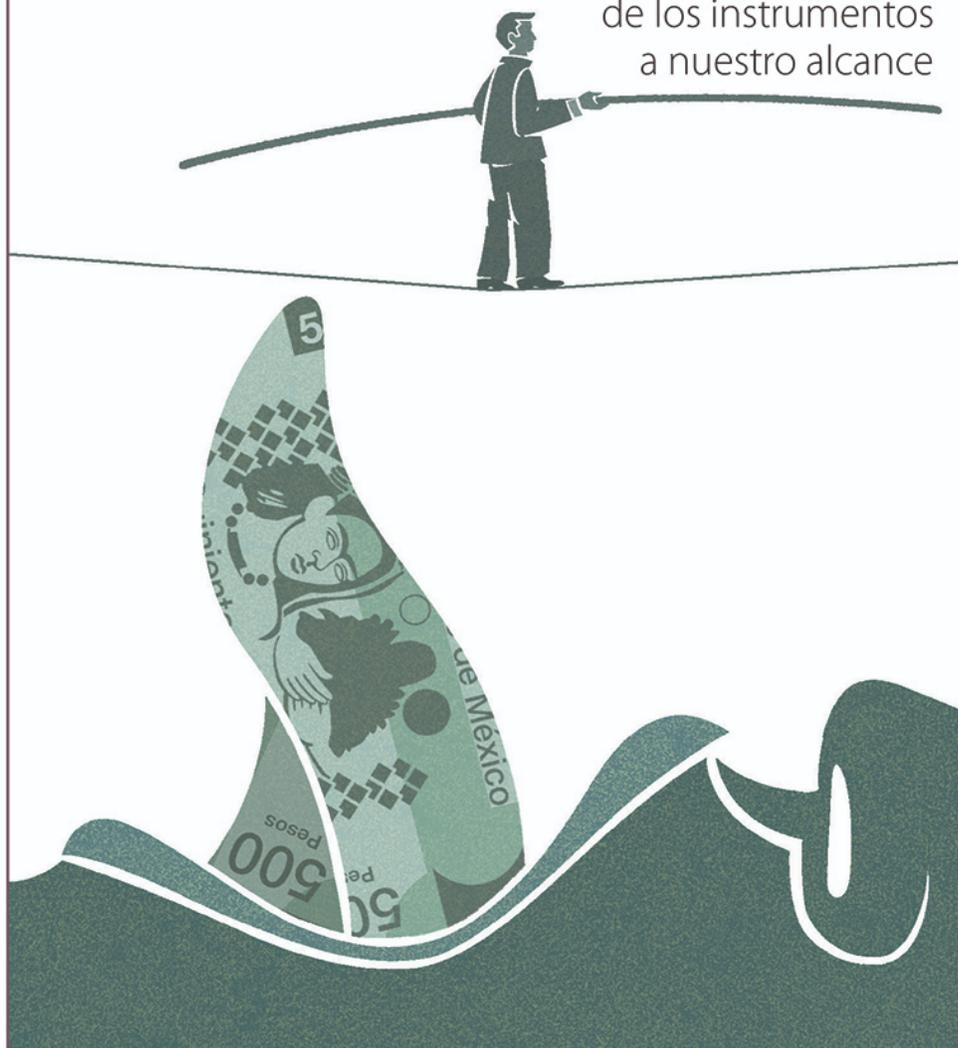
- State Services Commission*. Disponible en: <http://www.ssc.govt.nz> [fecha de consulta: 11 de marzo de 2010].
- State Services Commission. 2005. *New Zealand Public Service Code of Conduct*. Nueva Zelanda: ssc.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere). 1999. *Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales para la Administración del Estado*. Chile: Ministerio del Interior. Disponible en: www.subdere.gov.cl/1510/articles-66438_archivo_adjunto.pdf [fecha de consulta: 11 de marzo de 2010].
- Transparencia Mexicana. 2011. *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno*. Informe ejecutivo correspondiente al año 2010. Disponible en: http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/INCBG/2010/1_InformeejecutivoINCBG2010%209mayo2011.pdf
- U.S. Merit Systems Protection Board. 1993. *Whistleblowing in federal government: An Update*. Washington Disponible en: <http://www.mspb.gov/netsearch/viewdocs.aspx?docnumber=253699&version=253986&application=ACROBAT> [fecha de consulta: junio de 2010].
- United State Office of Government Ethics*. Disponible en: <http://www.usoge.gov> [fecha de consulta: 11 de marzo de 2010].
- United State Office of Government Ethics. 2002. *Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch*. Estados Unidos: USOGE. Disponible en: www.usoge.gov/international/reference/Rfsoc_02.pdf [fecha de consulta: 11 de marzo de 2010].
- United States Agency for International Development (USAID). 2006. *Anticorruption Agencies*. EUA: Anticorruption Program Brief.

David Arellano Gault

Segunda edición

¿Podemos reducir la corrupción en México?

Límites y posibilidades
de los instrumentos
a nuestro alcance



COYUNTURA
Y ENSAYO



CUADRO 1.1. El papel de los auditores ante la corrupción

Ante:	Papel del auditor:
Falta de documentación y evidencia	Apuntar a oportunidades de corrupción para que se investigue
Colusión entre contratistas y la organización pública	Insistir en la auditoría participativa
Colusión entre contratistas y servidores públicos	No tienen papel
Altos poderes discrecionales de servidores públicos	Insistir en la transparencia de las guías para usar la discreción correctamente
Detección de corrupción	No tienen papel
Investigación anticorrupción	Cooperar con los investigadores

Fuente: Tomado de Kahn: *op. cit.*: 9.

CUADRO II.1. Causas de sanciones en la APF 2005-2008

Causa	Sanciones	Porcentaje
Negligencia administrativa	14 217	48
Incumplimiento en declaración de situación patrimonial	7 085	23.9
Violación de leyes y normatividad presupuestal	4 639	15.7
Abuso de autoridad	1 521	5.1
Violación de procedimientos de contratación	1 170	3.9
Cohecho o extorsión	512	1.7
Otras	277	0.9
Por autoridades judiciales	220	0.7
Total	29 641	100

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO II.2. Tipos de sanciones en la APF 2005-2008

Tipo de sanción	Frecuencia	%
Amonestación pública	7 881	26.6
Suspensión	6 062	20.5
Amonestación privada	5 397	18.2
Inhabilitación	4 841	16.3
Sanción económica	3 714	12.5
Destitución	1 681	5.7
Apercibimiento privado	33	0.1
Apercibimiento público	32	0.1
Total	29 641	100.0

Fuente: Elaboración propia. Nota: En octubre de 2010 la Secretaría de la Función Pública presentó su cuarto informe de actividades (SFP 2010). En él se presenta un cuadro en la página 106 donde se otorgan datos muy agregados de 2009. Se habla de 8 194 sanciones, de las cuales 0 son apercibimientos públicos, 1 privada, 2 083 amonestaciones públicas (25.4 por ciento), 2 368 amonestaciones privadas (28.9 por ciento), 243 destituciones (2.9 por ciento), 981 inhabilitaciones (11.9 por ciento), 1 790 suspensiones (21.18 por ciento) y 728 (8.8 por ciento) sanciones económicas. Estos datos muestran que las tendencias mostradas por nuestra reconstrucción de las diferentes informaciones que la SFP nos entregó son bastante similares a los presentados oficialmente por la SFP. Con esta información podemos decir que las tendencias observadas en este documento son plausibles.

CUADRO 11.3. Relación infracciones-sanciones en la APF 2005-2008

Sanciones	Autoridad administrativa							Autoridad judicial
	Infracciones (%) Incumplimiento de declaración de situación patrimonial	Negligencia administrativa	Violación procedimiento de contratación	Violación de leyes y normatividad presupuestal	Abuso de autoridad	Cohecho o extorsión	Otras	
Apercibimiento privado	0.01	0.14	0.51	0.11	0.0	0.0	0.0	0.0
Apercibimiento público	0.00	0.11	0.60	0.22	0.0	0.0	0.0	0.0
Amonestación privada	45.02	12.36	5.73	6.60	4.08	0.20	4.33	0.91
Amonestación pública	38.88	26.05	26.07	16.90	17.82	4.10	13	2.27
Sanción económica	0.04	15.02	11.28	25.03	11.57	8.79	20.94	1.36
Suspensión	12.53	24.18	27.01	20.03	22.68	5.86	38.99	3.64
Destitución	0.07	5.64	6.58	6.75	13.41	33.40	12.27	34.09
Inhabilitación	3.43	16.49	22.22	24.38	30.44	47.66	10.47	57.73
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO II.4. Sanciones en la APF 2005-2008
(por tipo de entidad)

Tipo de agencia	Agencias	Sanciones	Promedio de sanciones	%
Organismos descentralizados	76	12 488	164	42.1
Organismos desconcentrados	36	8 056	224	27.2
Secretarías de Estado	17	4 406	259	14.9
Empresas de participación estatal mayoritaria	68	2 055	30	6.9
Procuraduría General de la República	1	1 716	1 716	5.8
Fideicomisos públicos	11	423	38	1.4
Organismos autónomos constitucionales	4	295	74	1.0.0
Fideicomisos públicos que forman parte del Sistema Financiero Mexicano	3	145	48	0.5
Presidencia de la República	1	48	48	0.2
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	1	8	8	0.0
Departamentos administrativos	1	1	1	0.0
Total	219	29 641	135	100.00

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO II.5. Sanciones en la APF 2005-2008
(por dependencia)

Dependencia	Sanciones	%
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)	3 696	12.5
Policía Federal Preventiva (PFP)	2 936	9.9
Pemex*	1 874	6.3
Procuraduría General de la República (PGR)	1 716	5.8
Servicio de Administración Tributaria (SAT)	1 134	3.8
Telecomunicaciones de México (Telecom)	981	3.3
Sistema Integral de Tiendas y Farmacias del ISSSTE	923	3.1
Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)	916	3.1
Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)	697	2.4
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa)	648	2.2
Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (Capufe)	624	2.1
Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C. (Bansefi)	573	1.9
Secretaría de Educación Pública (SEP)	561	1.9
Diconsa, S.A. de C.V.	546	1.8
Prevención y Readaptación Social	522	1.8
Instituto Nacional de Migración (INM)	493	1.7
Instituto Politécnico Nacional (IPN)	457	1.5
Comisión Nacional del Agua (Conagua)	423	1.4
Procuraduría Federal del Consumidor	381	1.3
Secretaría de Salud	310	1.0
Otras	8 923	36.4

Fuente: Elaboración propia. * Incluye a Petróleos Mexicanos (166 sanciones), Pemex- Exploración y Producción (716 sanciones), Pemex-Gas y Petroquímica Básica (89 sanciones), Pemex-Petroquímica (188 sanciones) y Pemex-Refinación (696 sanciones).

CUADRO III.1. Aspectos generales del diseño organizacional en materia de conflictos de interés

Pais	Organización	¿Especializado en conflictos de interés?	Objetivos	Funciones principales
Australia	Comisión Australiana de Servicios Públicos	No	1. Trabajar con las agencias del gobierno australiano para cumplir con sus demandas por medio de buenas prácticas en la gestión de sus servidores públicos. 2. Generar liderazgo en los servidores públicos, desarrollando sus habilidades, conocimientos y estableciendo en ellos un comportamiento con altos niveles éticos.	1. Evaluar las medidas organizacionales para la incorporación y mantenimiento de los valores. 2. Evaluar la adecuación de los sistemas y procedimientos en las agencias para asegurar el cumplimiento del Código. 3. Rendir un informe anual sobre el estado de los servicios públicos ante el parlamento. 4. Atender cuestiones de consejería del buen desempeño del servicio público.
Nueva Zelanda	Comisión de los Servicios del Estado	No	Administrar los valores y estándares del servicio público, asesorar y dirigir las gestiones públicas, ayudar al mejoramiento de la calidad del servicio público ofrecido a los neozelandeses y asegurar que los departamentos del servicio público, entidades de la Corona y organizaciones estatales operen eficientemente.	1. Elección del empleado. 2. Red Estatal de Servicios. 3. Relación calidad-precio de los servicios del Estado. 4. Coordinación de las agencias del gobierno. 5. Accesibilidad a los servicios del Estado. 6. Confianza en los servicios del Estado.
Canadá	Oficina de Conflictos de Interés y del Comisionado de Ética	Sí	Regir la conducta de los miembros de la Casa de los Comunes.	1. Apoyar a la Casa de los Comunes en el regimiento de la conducta de sus miembros. 2. Administrar el Acta del Conflicto de Interés.
Argentina	Oficina Anticorrupción	No	Elaborar y coordinar programas de lucha contra la corrupción y, en conjunto con otras agencias del gobierno, investigar presuntos hechos ilícitos o irregularidades administrativas, en el ámbito del sector público nacional, excepto en el ámbito del Poder Legislativo, el Poder Judicial o en los organismos de las administraciones provinciales y municipales.	1. Elaborar programas de prevención de la corrupción y de promoción de la transparencia en la gestión pública. 2. Asesorar a los organismos del Estado para poner en práctica políticas o programas preventivos de hechos de corrupción. 3. Formular políticas y programas de prevención y hacer recomendaciones sobre políticas de represión de hechos ilícitos o irregulares. 4. Llevar el registro de las declaraciones juradas patrimoniales de los agentes públicos. 5. Analizar las situaciones que pudieran constituir enriquecimiento ilícito, conflicto de intereses o incompatibilidad en el ejercicio de la función. 6. Realizar tareas de divulgación pública y capacitación en temas de prevención de la corrupción.
Brasil	Comisión de Ética Pública	No	Asegurar el cumplimiento del Código de Conducta de la Administración Pública Federal. Dirige a las autoridades a conducirse de conformidad con sus normas, y por lo tanto inspirar respeto al servicio público.	1. Actuar como instancia consultiva del presidente de la república y de los ministros de Estado en materia de ética pública. 2. Administrar la aplicación del Código de Conducta de la Alta Administración Federal y brindar asesoramiento en la interpretación de normas.
Brasil	Comisión de Ética Pública	No		3. Promover el establecimiento de códigos de conducta en las dependencias del Poder Ejecutivo Federal. 4. Coordinar y supervisar el Sistema de Gestión de Ética Pública del Poder Ejecutivo Federal. 5. Recibir denuncias sobre actos cometidos por autoridades en contravención de las normas del Código de Conducta de la Alta Administración Federal, y llevar a cabo la averiguación de su veracidad, en la medida en que estén debidamente instruidas y fundamentadas.
Estados Unidos de América	Oficina de Ética del Gobierno de Estados Unidos	Sí	Busca la prevención de conflictos de interés en los empleados del Estado y en el reparo de los mismos.	1. Prevenir y controlar conflictos de interés. 2. Interpretar y llevar a cabo ciertas disposiciones en materia penal y civil de la ley. 3. Emitir opiniones consultivas en respuesta a preguntas sobre leyes y reglamentos relacionados con los conflictos de interés. 4. Recomendar a los directivos de organismos para iniciar una investigación cuando existan razones para creer que un empleado se encuentra infringiendo cualquier disposición sobre ética. 5. Emitir estándares de conducta ética para los empleados de la rama ejecutiva.
Chile	Contraloría General de la República	No	Contribuir al fortalecimiento del principio de probidad administrativa y de la transparencia en la gestión pública, el mejoramiento de la capacidad operativa de la Institución, reestructuración del sistema de incentivos al desempeño de los funcionarios y contribuir al proceso de modernización del Estado.	1. Prevenir y controlar del uso de los recursos públicos, verificando que los órganos de la administración del Estado actúen dentro del ámbito de sus atribuciones y con sujeción a los procedimientos que la ley contempla. 2. Función jurídica, función de dictaminar, toma de razón, función de auditoría, función contable y función jurisdiccional.
Francia	Servicio Central de Prevención de la Corrupción	No	Generar condiciones que le permitan a los servidores públicos actuar con apego al marco institucional.	1. Centralizar la información necesaria para la detección y prevención de actos de corrupción y del tráfico de influencias. 2. Asistir a las autoridades judiciales cuando éstas detecten un acto de soborno o corrupción. 3. Asesorar sobre las medidas para prevenir los actos mencionados
	Comisiones de Ética	No		1. Controlar el inicio de actividades de los funcionarios públicos y ciertos oficiales no pertenecientes a la Administración que desean ejercer una actividad en el sector público y privado.
Reino Unido	Comité de Estándares en la Vida Pública	No	Examinar los asuntos concernientes a los estándares de conducta de los titulares de cargos públicos.	1. Investigar denuncias individuales de mala conducta. 2. Realizar declaraciones, publicar documentos de consulta o de investigación de la Comisión para apoyar una investigación.

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO III.2. Normatividad e instrumentos de control y sanciones

País	Normatividad	Instrumentos de control y sanciones
Australia	Public Service Act 1999 NS Code of Conduct	Declaración de intereses: Los altos ejecutivos de las agencias y su familia inmediata tienen que divulgar por escrito detalladamente sus intereses personales y financieros. Es una declaración confidencial que incluye bienes raíces, participaciones en empresas, direcciones en compañías, parentescos, inversiones, activos, fuentes de ingreso, regalos y pasivos. Aceptación de regalos: No disponen de reglas específicas para la aceptación de regalos. La cabeza de la agencia determina si un regalo afecta la imparcialidad del servidor público. Regulación postempleo: La agencia es la encargada de estipular políticas para aquellos empleados que egresen de la organización. Es responsabilidad legal de la agencia y empleado asegurarse de que cualquier conflicto real o aparente sea resuelto.
Nueva Zelanda	State Sector Act 1989 New Zealand Public Service Code of Conduct	Sanciones: En caso de materializarse una violación al código las sanciones pueden ser: terminación del trabajo, reducción del cargo, reasignación de deberes, reducción de salario, deducciones en el salario o reprimenda. Declaración anual en el Registro de Intereses Ministerial: Se exige a los ministros y secretarios del Parlamento, y contiene los siguientes datos: remuneración por la dirigencia o empleo que desempeña, acciones dentro de la empresa, intereses en beneficio de un fideicomiso, bienes inmuebles de su propiedad, hipoteca o deudas adquiridas, viajes al extranjero y datos sobre el mismo, regalos recibidos por su desempeño dentro del organismo y pagos recibidos por actividades desempeñadas fuera del organismo. Denuncias: Buzón de denuncias confidencial, donde los empleados hacen sus quejas sobre el mal manejo de los recursos. Consejo para resoluciones: La SSC está facultada para proveer consejos generales a los jefes o directivos de los departamentos u organismos para solucionar un conflicto de interés. Sanciones: El conflicto de interés es penalizado como un delito, equiparándolo con la aceptación de un soborno por parte de cualquier autoridad del servicio público. De acuerdo con la SSC, hasta el momento, no existe política aplicable a los empleos posteriores al desempeño en el servicio público neozelandés.
Canadá	Conflict of Interest Act	Declaraciones Públicas: Los funcionarios públicos del gobierno canadiense deben declarar públicamente todos los activos que no son controlados ni exentos, cualquier actividad aprobada por el comisionado, obsequios, regalos u otras ventajas (si el valor es de 200 dólares canadienses o más, que no sea de un familiar o amigo), cualquier viaje que haya sido aceptado de acuerdo con lo establecido en el Acta de Conflicto de Interés, ofertas de trabajo. Regulación post-empleo: Los funcionarios públicos del gobierno canadiense, al salir de la administración pública, se verán imposibilitados de realizar las siguientes actividades: actuar de manera que tome ventaja de los cargos que desempeño dentro de la administración pública; actuar para o a favor de cualquier persona u organización en conexión con cualquier proceso, transacción y negociación; proveer asesoría a clientes, empresas o empleados utilizando información que fue adquirida en su curso dentro de la administración pública y que esta información no está disponible al público; realizar o estar dentro de un contrato, aceptar un empleo, nombramiento a una junta o hacer representaciones para o en favor de una organización con la cual se tuvo contacto directo o trato durante un periodo de un año o antes de su último día en la administración pública.
Argentina	Ley N° 25.233, Ley de Ética de la Función Pública Código de Ética de la Función Pública	Declaración patrimonial jurada: Deberá detallar todos los bienes del declarante y su cónyuge, como bienes inmuebles y los mismos bienes muebles registrables; capital invertido en títulos, acciones y demás valores cotizables; monto de depósitos en bancos u otras entidades financieras, de ahorro y provisionales, nacionales o extranjeras; créditos y deudas hipotecarias, prendarias o comunes; ingresos y egresos anuales derivados del trabajo en relación con actividades independientes; ingresos y egresos anuales derivados de rentas o de sistemas provisionales. Aceptación de regalos: Se prohíbe mantener relaciones o aceptar situaciones en cuyo contexto sus intereses personales, laborales, económicos o financieros pudieran estar en conflicto con el cumplimiento de los deberes y funciones a su cargo. Los funcionarios públicos sólo podrán aceptar obsequios cuando éstos sean de cortesía o de costumbre diplomática. Regulación post-empleo: El funcionario público no podrá durante su cargo y hasta un año después de haber egresado de la administración pública, celebrar contratos ni realizar trabajos para terceros que se encuentren directamente relacionados con el cargo que desempeña o desempeñó.
Argentina	Código de Ética de la Función Pública	Sanciones: Cada uno de los organismos es responsable de la sanción que se establezca para los funcionarios públicos, sin perjuicio de las penalidades civiles y penales que establece la ley.
Brasil	Código de Ética de la Administración Pública Federal Código de Conducta de la Alta Administración Federal	Declaración de Intereses: Los altos funcionarios públicos brasileños tendrán que presentar un manifiesto sobre los activos que podrán generar un conflicto de interés en el desempeño de su labor; indicando también la manera en que pueden ser evitados. Aceptación de regalos: Los funcionarios públicos de alto rango están imposibilitados para recibir cualquier tipo de obsequio (sólo en casos donde el protocolo lo permita, sin que el valor supere los 100 reales). Regulación post-empleo: El funcionario público brasileño está imposibilitado para trabajar durante un periodo de cuatro meses después de su salida de la administración, en una actividad incompatible a lo que realizaba en el cargo. Conflicto de interés: El funcionario deberá hacer clara la existencia de un conflicto de interés potencial y deberá notificar al gobierno federal la circunstancia o el hecho que se puede presentar si su participación es dentro de esa toma de decisión. Cualquier conflicto entre los funcionarios, será resuelto por la coordinación administrativa de manera interna. Sanciones: Cualquier violación a lo establecido por los Códigos, será penalizada con una alerta, reprimenda ética, o una recomendación para expulsar al funcionario del servicio público.
Estados Unidos de América	Ethics in Government Act Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch	Declaraciones: Los funcionarios deberán presentar una declaración de sus finanzas al ingresar a la administración y cuando éste egrese de la misma o cambie de cargo. Aceptación de regalos: Queda prohibido recibir o solicitar cualquier regalo en virtud de la posición que desempeña (excepto cuando el valor del mismo es de 20 dólares o menos, siempre y cuando el regalo no sea en efectivo, bonos o vales y no podrá rebasar los 50 dólares en regalos al año). Los empleados no podrán dar, donar o solicitar contribuciones para hacer un regalo a un oficial superior y recibir obsequios de empleados que tengan una remuneración menor a la suya. Queda exceptuado cuando el regalo sea de 10 dólares o menos, sea comida o bebidas y sea por hospitalidad en la residencia del funcionario. Regulación post-empleo: Los funcionarios se verán imposibilitados, tanto en tener contacto con sus ex compañeros de trabajo como para trabajar en algún ámbito parecido al que desempeñaba dentro de la administración pública, por un periodo de dos años.
Chile	Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado	Declaraciones juradas: Los servidores públicos del gobierno chileno deberán presentar una declaración de intereses que contenga las actividades profesionales y económicas en que participe el funcionario. Conflicto de interés: El postulante a funcionario público deberá presentar una declaración jurada, donde acredite que no se encuentre afecto a personas que tengan vigente o suscriban, por sí o por terceros, contratos o cauciones ascendentes a doscientas unidades tributarias mensuales o más, con el respectivo órgano de la administración pública; a personas que tengan la calidad de cónyuge, hijos, adoptados o parientes hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad respecto de las autoridades y de los funcionarios directivos del organismo de la administración civil al que se postulan; ni a personas que se hallen condenadas por crimen o simple delito. Regulación post empleo: Los funcionarios públicos tendrán derecho a ejercer cualquier profesión siempre que con ello no se perturbe el fiel cumplimiento de sus deberes. Al egresar de la administración del Estado, se verán imposibilitados, por un periodo de seis meses, a realizar actividades que tengan algún nexo con la organización donde se desempeñaba. Sanciones: El funcionario público recibirá infracciones de acuerdo con los montos que indica la ley y en caso de que la conducta no esté reglamentada, se remitirá a las normas estatutarias que rijan al órgano y organismo en que se produjo la infracción.
Francia	Le statut général de la fonction publique Code pénal	Declaración de Intereses: No es requerida por gobierno francés, a menos que exista un caso específico de conflicto de interés es obligatorio declarar los intereses privados y solicitar permiso para abstenerse. Cada titular de un cargo público debe declarar cualquier interés pecuniario o no pecuniario que pueda ser pensado por otros como influencia en su función. Aceptación de regalos: El funcionario público francés no podrá recibir ninguna clase de regalo, cuando éste afecte su independencia. Sanciones: La sanción es motivada y proporcional a la falta cometida. Existen cuatro grupos de sanciones: 1) advertencia y culpa, 2) radicación de la promoción, descenso de la posición laboral, suspensión temporal del servicio público por un máximo de 15 días y cambio de oficina, 3) descenso de categoría y exclusión temporal del servicio que puede variar de 3 meses a 2 años y 4) retiro de la oficina y renovación del cargo. Regulación post-empleo: Egresado el funcionario público de la administración pública, podrá trabajar en el sector privado en un plazo no menor a 3 años. En caso de que el funcionario no cumpla con el plazo establecido, será sancionado con una multa de 30 mil euros y dos años en prisión. Las prohibiciones para que un funcionario emigre al sector privado son dos: no podrán trabajar para una compañía que ellos hayan controlado, supervisado, negociado o firmado en nombre de autoridades públicas durante los últimos 3 años y quedará imposibilitado de realizar una actividad privada que por su naturaleza o por las condiciones en que se realiza, con el riesgo de tocar la dignidad de sus anteriores funciones administrativas. Búsqueda del interés ilegal: Cualquier servidor civil o empleado público podrá ser acusado de este crimen, cuando éstos acepten una posición en una compañía que ha estado bajo su control por los últimos cinco años. La penalidad a este crimen es de cinco años en cárcel y una multa de \$75 mil euros.
Reino Unido	The Seven Principles of Public Life Code of Practice for Members of the Committee on Standards in Public Life	Declaración de Intereses: Los funcionarios públicos designados, deben realizar una declaración formal cada vez que haya un interés que pueda razonablemente ser considerado por otros como una influencia en las acciones del funcionario. Deberán incluir los intereses de la familia y de las personas más allegadas. Cada titular de un cargo público debe declarar cualquier interés pecuniario o no pecuniario que pueda ser pensado por otros como influencia en su función. Aceptación de regalos: Se encuentra prohibido para los servidores públicos y los miembros del parlamento, recibir cualquier regalo (exceptuando a los políticos que han adquirido su cargo por nombramiento, a quienes se les permite aceptar obsequios por menos de 140 libras). Regulación post-empleo: Un funcionario público no podrá aceptar un empleo en una compañía comercial o privada con la cual está o estuvo involucrada en una relación contractual, directa o regulatoria con el empleo que desempeñaba en la administración pública por un periodo de 2 años.

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO IV.1. Resumen de la legislación de Australia en materia de protección a los informantes internos

Criterios de análisis	Descripción
Documentos oficiales base	<ul style="list-style-type: none"> • Public Service Act 1999 • Workplace Relations Act (1996) • Workplace Relations Amendment Act (2004)
Agencia encargada	<ul style="list-style-type: none"> • Comisionado de Protección de Mérito (Merit Protection Commissioner) • Titular de una Agencia del Gobierno (asignada dependiendo del caso) • Comisionado
Principios estandarizados	<p>Esta ley prohíbe discriminar o afectar a cualquier empleado del Servicio Público Australiano que haya realizado la denuncia de un acto que constituye una falta al Código de Conducta, siempre y cuando la denuncia se haya realizado ante un Comisionado, un comisionado de Protección Meritoria o ante el titular de una agencia de gobierno.</p>
• Tipo de protección	
• Requisitos y/o procedimientos para que una denuncia califique como protegida	<p>Para que una denuncia sea protegida deberá:</p> <p>a) Consistir en una falla al Código de Conducta del Servicio Público Australiano, el cual se encuentra especificado en el Workplace Relations Act de 1996, donde básicamente se enuncian los valores que un empleado debe seguir y, para el caso de los informantes internos, lo más importante es que el Código establece que un empleado no puede hacer mal uso ni de la información que posee, ni de los recursos con los que cuenta o de la posición que tiene en la organización, ni usarlo con el propósito de obtener beneficios personales.</p>
¿Existe la obligación de denunciar actos de corrupción?	No se especifica en la Ley.

Fuente: Elaboración propia con información de Public Service Act (1999), Workplace Relations Act (1996) y Workplace Relations Amendment Act (2004).

CUADRO IV.2. Resumen de la legislación de Chile en materia de protección a los informantes internos

Criterios de análisis	Descripción
Documentos oficiales base	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 20.205. Protege al funcionario que denuncia irregularidades y faltas al principio de probidad. Julio 2007 • Decreto con Fuerza de Ley núm. 29. 2004.
Agencia encargada • Sector público	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio Público • Policía • Autoridad competente
Principios estandarizados • Tipo de protección	Los funcionarios no pueden ser despedidos, suspendidos o trasladados de su lugar de trabajo desde el momento en el que se reciba la denuncia hasta que se resuelva.
• Requisitos y/o procedimientos para que una denuncia califique como protegida	<ol style="list-style-type: none"> 1. Están obligados a realizar la denuncia: <ol style="list-style-type: none"> a) Los empleados públicos que presencien algún acto que contravenga el principio de probidad. 2. La denuncia debe hacerse por escrito y ser presentada ante el Ministerio Público, la policía o a la autoridad competente, con los siguientes requisitos: <ol style="list-style-type: none"> a) Identificación y domicilio del denunciante. b) Narración de los hechos, individualización de quienes llevaron a cabo la mala práctica, así como de quienes presenciaron el acto. c) Presentar evidencia. 3. El denunciante puede solicitar secrecía de la información y anonimato, con lo que quedaría prohibida la divulgación de la información que presentase. 4. La autoridad tiene tres días para determinar si tendrá por presentada la denuncia. En caso de que no sea de su competencia, tiene hasta 24 horas para turnarla a la autoridad competente. 5. En caso de que el funcionario presente una denuncia sin fundamento y con ánimos de perjudicar, será destituido.
¿Existe la obligación de denunciar actos de corrupción?	Es el punto principal de la ley. Faltas al principio de probidad.

Fuente: Elaboración propia con información de la Ley 20.205. Protege al funcionario que denuncia irregularidades y faltas al principio de probidad. Julio 2007, el Decreto con Fuerza de Ley núm. 29. 2004 y la Ley núm. 18575, Ley Orgánica General de Bases Constitucionales de la Administración del Estado.

CUADRO IV.3. Resumen de la legislación de Corea del Sur en materia de protección a los informantes internos

Criterios de análisis	Descripción
Documentos oficiales base	Anti-Corruption Act 2001
Agencia encargada • Sector público	<ul style="list-style-type: none"> • Comisión Independiente Coreana contra la Corrupción (KICAC, por sus siglas en inglés) • Oficina de Auditoría e Investigación • Agencia de Investigación (una que se designe para el caso específico) • Comisión Anti-Corrupción y de Derechos Civiles
Principios estandarizados • Tipo de protección	<ol style="list-style-type: none"> 1. La identidad del denunciante interno no puede ser revelada sin el consentimiento expreso de éste. 2. Ninguna persona puede ser despedida o ser sujeta de cualquier amenaza o detrimento causado en su persona o trabajo como consecuencia de haber realizado una denuncia interna. 3. Si alguna persona llega a ser despedida o sufrir algún tipo de perjuicio, puede solicitar a la KICAC la reparación del daño y reinstalación laboral. 4. Si la identidad del informante interno ha sido revelada y éste percibe peligro para su persona o familiares, puede solicitar a la KICAC protección física. Para este fin, la KICAC solicitará dicho servicio a la estación policial competente. 5. Si la denuncia realizada es cierta y evita algún daño o perjuicio para el sector público en general y es en beneficio del interés público, la KICAC puede recomendar que el informante interno sea recompensado. 6. Todas las personas que cooperen en la investigación iniciada a causa de la denuncia de un informante interno son sujetos de protección si han colaborado en la investigación e inspección de la denuncia.
• Requisitos y/o procedimientos para que una denuncia califique como protegida	<ol style="list-style-type: none"> 1. Para que una denuncia sea protegida, ésta no debe tener ningún indicio de falsedad. Además, si se realiza una denuncia sabiendo que es falsa, el informante interno puede recibir un castigo de entre uno y diez años de cárcel. 2. Todas las denuncias deben realizarse de manera escrita en una declaración que contenga la información personal del denunciante, la intención, el propósito, la razón de su reporte y debe presentar la debida evidencia que dé soporte al acto de corrupción objeto de su denuncia. 3. Una vez recibido el reporte, la KICAC verifica que la información esté completa. De ser necesario, puede solicitar mayores pruebas del denunciante interno. 4. Cuando la denuncia es realizada en contra de un servidor público de alto mando, incluyendo el servicio militar, la KICAC está en posibilidad de solicitar a una agencia de investigación para iniciar una averiguación criminal en contra de dicho servidor público. 5. La agencia de investigación tiene 60 días, a partir de recibir la denuncia, para realizar todas las averiguaciones. Si requiere de una prórroga, debe solicitarla a la KICAC. 6. Al término del plazo, la agencia investigadora deberá entregar en no más de 10 días un reporte por escrito a la KICAC, la cual a su vez deberá entregarlo al informante interno que realizó la denuncia. 7. Tanto la KICAC como el informante interno pueden solicitar a la agencia investigadora realizar averiguaciones más profundas. 8. Cualquier cláusula contenida en un contrato que prohíba dar a conocer información, queda anulada con esta ley, siempre y cuando la denuncia califique para ser protegida de acuerdo con lo estipulado por la presente ley.
¿Existe la obligación de denunciar actos de corrupción?	Sí, el Acta Anti-Corrupción establece en su artículo 25 que cualquier persona que observe un acto de corrupción tiene la obligación de denunciarlo.

Fuente: Elaboración propia con información del Anti Corruption Act (2001).

CUADRO IV.4. Resumen de la legislación de Estados Unidos de América en materia de protección a los informantes internos

Criterios de análisis	Descripción
Documentos oficiales base*	<ul style="list-style-type: none"> • Whistleblower Protection Act of 1989 • Civil Service Reform Act. Prohibited Personnel Practices. 5 U.S.C. § 2302 • Rules and Regulations of the Office of Special Council
Agencia encargada	<ul style="list-style-type: none"> • Oficina del Consejo Especial (Office of Special Council) • Consejo de Protección del Sistema Meritorio (Merit Systems Protection Board) • Inspectores Generales de las Agencias Federales
Principios estandarizados	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ningún empleado, ex empleado o persona que esté aplicando para un empleo en el Gobierno Federal puede ser despedida o sujeto de cualquier amenaza o detrimento causado en su persona o trabajo como consecuencia de haber realizado una denuncia interna relacionada con la violación a una ley o reglamento o al mal uso de fondos públicos, abuso de autoridad o temas que puedan poner en riesgo la seguridad o salud pública. Lo anterior, siempre y cuando dicha denuncia interna o revelación de información no esté protegida por la ley atendiendo a razones de seguridad nacional o de política exterior. 2. Los miembros o ex miembros de la organización podrán denunciar ante la Oficina del Consejo Nacional cualquier tipo de actividad realizada por algún empleador de la organización que sea en el detrimento del trabajador y que contravenga lo estipulado en el Acta de Prácticas Personales Prohibidas, como despido injustificado, remoción del cargo público o de las funciones específicas del empleado. De ser el caso, la Oficina del Consejo Especial podrá exigir la reparación del daño cometido en contra del empleado o ex empleado de la organización, a menos que la Agencia Federal compruebe que el despido o cambio en la situación laboral del miembro de la organización se hubiera realizado aun si haberse realizado la denuncia o revelación de información. 3. La identidad del individuo que realiza la denuncia será protegida a menos que la Oficina del Consejo Especial considere que la revelación de la identidad del informante interno es necesaria por razones de daño inminente a la salud y seguridad públicas, o por la inminente violación de una ley.
• Tipo de protección	
• Requisitos y/o procedimientos para que una denuncia califique como protegida	<ol style="list-style-type: none"> 1. La denuncia debe realizarse ante la Oficina del Consejo Especial. 2. La denuncia se debe remitir de la siguiente manera: <ol style="list-style-type: none"> a) Deberá ser un reporte escrito que incluya el nombre, dirección y número telefónico de la persona o personas que realicen la denuncia interna. b) La denuncia puede ser realizada de manera anónima. c) Se debe especificar la agencia federal, oficina o el departamento en contra de quien se esté realizando la denuncia. d) Se debe especificar si el informante da su consentimiento para que se publique su identidad en caso de que la Oficina del Consejo Especial así lo considere. 3. Una vez recibida la denuncia, la Oficina del Consejo Especial tiene un plazo de 15 días para revisar la información y decidir si en realidad se trata de alguna actividad relacionada con actos de corrupción, que atenten contra la seguridad y salud pública o que contravengan lo dispuesto en alguna ley o reglamento. <ol style="list-style-type: none"> 1. Si la información resulta ser cierta, la Oficina del Consejo Especial solicitará a la brevedad a la Agencia Federal implicada que realice las investigaciones conducentes y que remita un reporte con los resultados de su investigación dentro de los próximos 60 días. El reporte debe contener las acciones que la Agencia Federal realizó o realizará para subsanar los errores cometidos. 2. La Oficina del Consejo Especial podrá compartir dicho reporte con el individuo que realizó la denuncia interna, siempre y cuando dicha información no sea protegida por ley por razones de seguridad nacional o política exterior, o cuando la Agencia Federal reporte que se llevó a cabo una violación a alguna ley, pues este hecho se remitirá a la Oficina del Procurador General. 3. El informante interno tendrá 15 días para emitir comentarios sobre el reporte de la Agencia Federal. 4. La protección que otorga esta ley queda anulada cuando un individuo o agencia federal esté explícitamente imposibilitada para revelar información de acuerdo con alguna ley, y cuando se tenga una orden expresa del Poder Ejecutivo de no revelar información por razones de seguridad nacional o intereses de política exterior.
¿Existe la obligación de denunciar actos de corrupción?	Sí, como una obligación general de todo servidor público.

Fuente: Elaboración propia con información de Kohn (2007) y del Whistleblower Protection Act.
* Se considera importante mencionar que para el caso de Estados Unidos de América, además de la legislación federal existen varias legislaciones locales y organizacionales, que si bien todas deben coincidir con lo expuesto en la Ley Federal, muchas instancias como el *re*, el Departamento de Homeland Security, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Defensa, entre otras, tienen sus propias regulaciones de informantes internos. Dichas especificaciones no están incluidas en el presente trabajo, toda vez que únicamente se analizó el ámbito federal en general.

CUADRO IV.5. Resumen de la legislación de India en materia de protección a los informantes internos

Criterios de análisis	Descripción
Documentos oficiales base	<ul style="list-style-type: none"> • Government of India Resolution on Public Interest Disclosures y Protection of Informer (2004). • The Public Interest Disclosure and Protection to Persons Making the Disclosures Bill (2010) (Se trata de una propuesta de ley que aún no ha sido aprobada).
Agencia encargada • Sector público	<ul style="list-style-type: none"> • Central Vigilance Commission (CVC) • Chief Vigilance Officer (CVO)
Principios estandarizados • Tipo de protección	1. Los CVO deben velar porque no se ejerza ninguna acción en contra de la persona que realizó la denuncia.
• Requisitos y/o procedimientos para que una denuncia califique como protegida	1. Únicamente se pueden recibir denuncias por parte de empleados de oficinas del Gobierno Central. 2. Todas las denuncias deben ser remitidas a un CVO con su debido sustento. 3. Para que las denuncias puedan ser sometidas ante la Comisión, deben tener las siguientes características: <ol style="list-style-type: none"> a) La queja debe ser presentada en sobre cerrado. b) Debe ser dirigida a la CVO y contener dentro del sobre el nombre de la persona que presenta la denuncia. c) La comisión no acepta quejas con seudónimos o anónimos.
¿Existe la obligación de denunciar actos de corrupción?	No lo especifica la legislación actual.

Fuente: Elaboración propia con información de Resolution on Public Interest Disclosures and Protection of Informer, Central Vigilance Commission y The Public Interest Disclosure and Protection to Persons Making the Disclosures Bill, 2010. *Nota:* Se trata de una propuesta de ley que aún no ha sido aprobada.

CUADRO IV.6. Resumen de la legislación de Japón en materia de protección a los informantes internos

Criterios de análisis	Descripción
Documentos oficiales base	<ul style="list-style-type: none"> Whistleblower Protection Act- Act No. 122, 2004. Efectivo a partir del 1° de abril de 2006. National Public Officer Act- Act No. 120, 1947.
Agencia encargada • Sector público	<ul style="list-style-type: none"> Imperial Household Office Ministerios que se establezcan como órganos que se encargan de los asuntos administrativos y se encuentran bajo la jurisdicción del gabinete Oficina del Gabinete
Principios estandarizados • Tipo de Protección	<ol style="list-style-type: none"> Nulidad de despido-Protección al denunciante ante un despido por haber filtrado información. Trato malintencionado por parte del operador del negocio (<i>Business Operator</i>). Cancelación del contrato de un trabajador comisionado. Cambio de un trabajador comisionado por otro.
• Requisitos y/o procedimientos para que una denuncia califique como protegida	<ol style="list-style-type: none"> La denuncia debe ser realizada por: <ol style="list-style-type: none"> Cualquier empleado. Por cualquier trabajador comisionado. La denuncia debe hacerse por escrito y ser realizada ante: <ol style="list-style-type: none"> El operador del negocio si se considera que el hecho ocurrió, ocurre u ocurrirá. Ante un órgano administrativo, si se considera que hay razones para creer que el hecho ocurrió, ocurre u ocurrirá. Ante cualquier persona que pueda evitar la ocurrencia del hecho reportable o la expansión del daño, si hay razones para creer que el denunciante corre peligro de ser despedido; si cree que la evidencia puede ser alterada si lo denuncia al operador del negocio; si el denunciante no recibe noticia de los avances de la investigación por parte del operador del negocio; si el operador del negocio le indica, sin razón justificada, que no denuncie. El operador del negocio debe notificar al denunciante que se toman medidas al respecto o, en su defecto, que no se ha descubierto una mala práctica. En caso de que la denuncia se haya efectuado ante un órgano administrativo, éste deberá investigar si el hecho reportado efectivamente sucedió, y tomar medidas al respecto. En caso de que no se encuentre facultado para esto, deberá indicar al denunciante la instancia ante la cual deberá interponer la denuncia. El denunciante no debe dañar el interés público ni otros intereses privados.
¿Existe la obligación de denunciar actos de corrupción?	No se menciona explícitamente en la ley, pero sí establece que no debe de dañarse el interés general.

Fuente: Elaboración propia con información del Whistleblower Protection Act (Act No. 122, 2004).

CUADRO IV.7. Resumen de la legislación de México en materia de protección a los informantes internos

Criterios de análisis	Descripción
Documentos oficiales base	<ul style="list-style-type: none"> • Iniciativa de reforma de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (2002). • Iniciativa de Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas (2011).
Agencia encargada • Sector público	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de la Función Pública. • Órganos internos de control. • Y otros órganos que se determinen en el transcurso de la investigación por el Congreso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los Tribunales del Trabajo y Agrarios, el Instituto Federal Electoral, la Auditoría Superior de la Federación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el Banco de México y demás órganos públicos.
Principios estandarizados • Tipo de protección • Requisitos y/o procedimientos para que una denuncia califique como protegida	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ningún individuo puede ser objeto de sufrir algún perjuicio o detrimento en su persona por haber realizado una denuncia. 1. Toda denuncia debe tener las siguientes características: <ol style="list-style-type: none"> a) Debe presentarse por escrito o a través del sistema de recepción de quejas y denuncias. b) La denuncia debe contener la narración de los hechos que permitan advertir la probable responsabilidad del servidor público. c) Se solicita que la denuncia incluya los elementos de identificación del servidor público involucrado y en su caso, los medios de prueba con los que se cuente. d) El denunciante debe hacer referencia a la dependencia o entidad en la que ocurrieron los hechos que motivaron la queja o denuncia. e) El nombre y domicilio del denunciante, salvo que se trate de una queja o denuncia anónima. <p>La información proporcionada por el denunciante y las actuaciones que se deriven con motivo de la misma serán clasificadas en los términos de las disposiciones aplicables.</p> 2. La ley contempla reconocimientos no económicos para los servidores públicos que denuncien actos de corrupción. 3. Los servidores públicos no pueden realizar denuncias anónimas; sin embargo, su identidad será protegida. 4. Toda denuncia falsa será sujeta de sanción administrativa o penal.
¿Existe la obligación de denunciar actos de corrupción?	Sí.

Fuente: Elaboración propia con información de la Iniciativa de reforma de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (2002) y la Iniciativa de Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas (2011).

CUADRO IV.8. Resumen de la legislación de Nueva Zelanda en materia de protección a los informantes internos

Crterios de análisis	Descripción
Documentos oficiales base	<ul style="list-style-type: none"> • Protected Disclosures Act 2000
Agencia encargada • Sector público	<ul style="list-style-type: none"> • Ombudsman • Inspector General de Inteligencia y Seguridad • Cabeza de la organización • Director of the Serious Fraud Office
Principios estandarizados • Tipo de protección	<ul style="list-style-type: none"> • Despido injustificado • El denunciante no puede estar sujeto a procedimientos civiles o criminales cuando la razón sea la revelación de la información. • La autoridad ante quien se hace la denuncia no puede revelar la identidad del denunciante, a menos que el individuo lo consienta y se considere esto esencial para evitar riesgos graves. • Las protecciones se extienden a quienes apoyen en la investigación de manera voluntaria.
I. Requisitos y/o procedimientos para que una denuncia califique como protegida	<p>I. Un individuo puede revelar información si es acerca de una mala práctica dentro o por la organización y tiene razones para creer que la información es cierta, quiere que se investigue esta mala práctica y el empleado busca protección por revelar la información.</p> <ol style="list-style-type: none"> a) La revelación de la información debe hacerse de acuerdo a los procedimientos internos en cada organización. b) Puede hacer la denuncia ante la cabeza de la organización si la organización no cuenta con procedimientos internos o si cree que la persona dentro la organización ante quien debe hacer la denuncia está de alguna manera relacionada con el hecho que pretende denunciar. c) Puede hacer la denuncia ante una autoridad apropiada si considera que aquel que encabeza la organización está relacionado con la mala práctica, si considera que es urgente que realice la denuncia o si no se han realizado acciones al cabo de 20 días desde que se reveló la información. d) La denuncia podrá hacerse ante un Ministro de la Corona o un Ombudsman si el empleado ya realizó los procedimientos arriba mencionados y se desestimó la denuncia, si se decidió investigar pero no ha habido un progreso sustancial o si se investigó el caso pero no ha llevado a cabo ninguna acción. Se puede revelar información ante un Ombudsman si es respecto de una organización pública o si no es pública, el Ombudsman tendrá que actuar bajo ciertas provisiones. e) Para el caso de la revelación de información que tenga que ver con cuestiones de inteligencia y seguridad, se deberá de denunciar ante el Inspector General de Inteligencia y Seguridad. f) En caso de que se trate con cuestiones de inteligencia, seguridad y relaciones internacionales, se deberá de llevar a cabo la revelación de la información ante el Ombudsman.
¿Existe la obligación de denunciar actos de corrupción?	Sí.

Fuente: Elaboración propia con información del Protected Disclosures Act (2000).

CUADRO IV.9. Resumen de la legislación de Perú en materia de protección a los informantes internos

Criterios de análisis	Descripción
Documentos oficiales base	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Protección al denunciante en el ámbito administrativo y de colaboración eficaz en el ámbito penal (2010)
Agencia encargada	<ul style="list-style-type: none"> • Contraloría General de la República
Principios estandarizados	<ol style="list-style-type: none"> 1. El principal propósito de la ley es la protección a los servidores públicos y ciudadanos que reporten actos arbitrarios o ilegales que ocurran en las entidades públicas. 2. La protección aplica tanto para servidores públicos, ex servidores públicos o cualquier ciudadano que tenga conocimiento de algún acto de corrupción. 3. La protección que reciben los denunciantes internos versa sobre lo siguiente: <ol style="list-style-type: none"> a) No puede ser removido o despedido de su cargo. b) Se mantendrá la confidencialidad de su identidad personal. c) Si el denunciante es copartícipe de los actos denunciados, éste puede recibir una reducción en la sanción administrativa. d) Si los hechos denunciados ameritan una infracción, el denunciante puede recibir un porcentaje de la misma a manera de recompensa, siempre y cuando el denunciante no se haya beneficiado de alguna manera con el acto de corrupción denunciado. e) La información de la denuncia es clasificada como confidencial desde el inicio hasta la clausura de la investigación.
• Tipo de protección	
• Requisitos y/o procedimientos para que una denuncia califique como protegida	<ol style="list-style-type: none"> 1. Para que la protección proceda, es necesario que el hecho arbitrario o ilegal contravenga alguna disposición legal vigente y afecte la función o el servicio público. 2. Para que una denuncia sea aceptada por la Contraloría General debe cumplir con los siguientes requisitos: <ol style="list-style-type: none"> a) Que estén referidas a acciones u omisiones que revelen hechos arbitrarios o ilegales. b) Deben formularse por escrito y estar debidamente sustentadas. c) Dar información sobre la identificación de la persona o las personas involucradas en el acto de corrupción que se está denunciando. d) El objeto de la denuncia no debe ser material de un proceso judicial o administrativo en trámite ni tampoco sobre hechos que ya hayan sido objeto de una sentencia. e) Compromiso expreso del denunciante interno a brindar información adicional cuando ésta le sea requerida. 3. Los actos deben realizarse de buena fe; de lo contrario, los denunciantes internos serán sujetos al cobro de una multa.
¿Existe la obligación de denunciar actos de corrupción?	La ley no lo especifica.

Fuente: Elaboración propia con información de la Ley de Protección al denunciante en el ámbito administrativo y de colaboración eficaz en el ámbito penal (2010).

CUADRO IV.10. Resumen de la legislación de Reino Unido en materia de protección a los informantes internos

Criterios de análisis	Descripción
Documentos oficiales base	<ul style="list-style-type: none"> • Public Interest Disclosure Act 1998 • Employment Rights Act 1996
Agencia encargada	<ul style="list-style-type: none"> • Tribunal de Empleo
<ul style="list-style-type: none"> • Sector público 	
Principios estandarizados	
<ul style="list-style-type: none"> • Tipo de Protección 	<ol style="list-style-type: none"> 1. A no sufrir perjuicios por parte del empleador. 2. A no ser despedido como consecuencia de haber realizado una denuncia protegida.
<ul style="list-style-type: none"> • Requisitos y/o procedimientos para que una denuncia califique como protegida 	<ol style="list-style-type: none"> 1. La denuncia puede ser realizada por cualquier persona que trabaja o haya trabajado para alguien. Asimismo: <ol style="list-style-type: none"> a) Trabajadores suplentes. b) Trabajadores que trabajan para un empleador diferente de donde se presten los servicios. c) Trabajadores que se encuentren en programas de entrenamiento. 2. La revelación de información puede hacerse al empleador, a cualquier empleado que esté a las órdenes de algún ministro de la Corona, a alguna persona a la que se le otorguen facultades por un ministro de la Corona o a un consejero legal. 3. Cuando la denuncia no se presente ante alguno de los arriba mencionados, para que califique como una denuncia protegida, el empleado debe: <ol style="list-style-type: none"> a) Revelar la información de buena fe. b) Tener la creencia razonable de que la información es sustancialmente verdadera. c) No revelar la información por motivos de ganancias personales. 4. En concordancia con el segundo inciso, al momento de hacer la denuncia, el empleado deberá tener en cuenta lo siguiente: <ol style="list-style-type: none"> a) La identidad de la persona a quien se reveló la información. b) La seriedad de la mala práctica. c) En qué medida la mala práctica puede repetirse en el futuro. d) Si la divulgación de la información responde a un compromiso de confidencialidad con otra persona. 5. Se indica una cláusula de territorialidad que se refiere a que no importa si el hecho denunciado ocurre, ocurrió o está por ocurrir, en el Reino Unido o fuera de él, éste se encuentra protegido ante la revelación de información.
¿Existe la obligación de denunciar actos de corrupción?	Sí. Establece que deben denunciarse los actos que contravengan al interés público.

Fuente: Elaboración propia con información del Public Interest Disclosure Act (1998) y el Employment Rights Act (1996).

CUADRO IV.11. Resumen de la legislación de Sudáfrica en materia de protección a los informantes internos

Criterios de análisis	Descripción
Documentos oficiales base	<ul style="list-style-type: none"> • Protected Disclosures Act (2000) • Prevention and combating of corrupt activities act (2004)
Agencia encargada • Sector público	<ul style="list-style-type: none"> • Department of Public Service and Administration • Public Service Commission
Principios estandarizados • Tipo de protección • Requisitos y/o procedimientos para que una denuncia califique como protegida	<p>Ningún individuo puede ser objeto de sufrir algún perjuicio o detrimento en su persona por haber realizado una denuncia.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Para que la información publicada por un informante interno sea calificada como denuncia protegida, debe estar relacionada con los siguientes aspectos: <ol style="list-style-type: none"> a) Que se haya cometido, se esté cometiendo o se pueda cometer algún delito. b) Que una persona haya fallado, esté fallando o pueda fallar en el cumplimiento de sus obligaciones legales c) Que ocurrió, está ocurriendo o puede ocurrir alguna injusticia. d) Que la salud o seguridad de un individuo estuvo, está o podría estar en peligro. e) Que el medio ambiente ha sido, es o podría ser dañado. f) Que se ha sufrido alguna discriminación. 2. Toda denuncia se debe realizar ante un asesor legal. 3. Las denuncias deben realizarse en un acto de buena fe. 4. La ley no especifica un mecanismo general para denunciar los actos de corrupción cometidos, sino que únicamente insta a todos los departamentos del gobierno a establecer un mecanismo interno para realizar denuncias y proceder a la investigación. 5. Para el combate a la corrupción, la ley contempla características de extraterritorialidad, siempre y cuando la persona acusada de cometer actos de corrupción sea un ciudadano de la República de Sudáfrica; la investigación contra éste puede realizarse a pesar de encontrarse fuera del país.
¿Existe la obligación de denunciar actos de corrupción?	Sí. Cualquier empleado de una empresa pública o privada tiene la obligación de reportar actos de corrupción.

Fuente: Elaboración propia con información del Protected Disclosures Act (2000) y del Prevention and Combating of Corrupt Activities Act (2004).

CUADRO IV.12. Resumen*

Criterio/ País	Australia	Chile	Corea del Sur	Estados Unidos	India	Japón	México	Nueva Zelanda	Perú	Reino Unido	Sudáfrica
Facultados para denunciar	Empleados públicos	Empleados públicos	Miembros de la organización	Miembros, ex miembros o futuros miembros de la organización	Empleados del gobierno federal	Empleados públicos y privados	Empleados, prestadores de servicios, ciudadanos, Estado extranjero y/u organismo internacional	Empleados, ex empleados, prestadores de servicios y voluntarios	Empleados, ex empleados, prestadores de servicios y ciudadanos	Empleados, ex empleados, suplentes, en entrenameo, personal médico y outsourcing	Miembros de la organización
Obligatoriedad de tener procedimientos en la organización	Las organizaciones están obligadas	No lo menciona	No lo menciona	No lo menciona la ley general	No lo menciona	No lo menciona	No lo menciona	Las organizaciones públicas están obligadas	Las organizaciones públicas están obligadas	No lo menciona	No lo menciona
Claridad en los canales de denuncia	No se obliga a difundir la ley	No se obliga a difundir la ley	No se obliga a difundir la ley	No se obliga a difundir la ley general	No se obliga a difundir la ley	No se obliga a difundir la ley	No se obliga a difundir la ley	Se obliga a difundir la ley	Se obliga a difundir la ley	No se obliga a difundir la ley	No se obliga a difundir la ley
Denuncia interna o externa	Interna en primera instancia	Externa	Externa con inclusión de la organización	Externa (para la ley general)	Externa	Interna en primera instancia	Externa	Interna en primera instancia	Externa	Interna en primera instancia	Externa
Tipos de Incentivos	Únicamente la denuncia protegida	Destitución en caso de denuncia sin fundamento	Denuncia protegida y recompensas	Únicamente la denuncia protegida	Únicamente la denuncia protegida	Únicamente la denuncia protegida	Denuncia protegida, reconocimientos no económicos e incentivos negativos como las sanciones administrativas y penales en caso de denuncia sin fundamento.	No protege a aquellos que no denuncien de forma voluntaria	Recompensas, reducción de sanciones a coparticipes y sanción a denuncias sin fundamento	Compensaciones a quienes sufrieron de algún tipo de daño	Únicamente la denuncia protegida
Anonimato del denunciante	De forma automática	A solicitud del denunciante	De forma automática	De forma automática a menos de que esté en riesgo la seguridad o salud pública	No queda clara la confidencialidad	No lo menciona	Las denuncias no pueden ser anónimas pero se respeta la confidencialidad de datos	De forma automática	De forma automática	No lo menciona	No queda clara la confidencialidad
Preventiva o correctiva	Correctivo	Correctiva	Correctiva	Correctiva	Correctiva	Preventiva	Preventiva	Correctiva	Correctiva	Preventiva	Preventiva
Carga de la prueba	Recipiente	Denunciante	Denunciante y Recipiente de la denuncia	Recipiente de la denuncia	Denunciante y Recipiente de la denuncia	Recipiente de la denuncia	Denunciante	Denunciante y Recipiente de la denuncia	Denunciante	Denunciante	Recipiente de la denuncia

Fuente: Elaboración propia con información de las legislaciones analizadas en la sección anterior.* Este cuadro resume los criterios empleados para analizar las distintas legislaciones de los países que cuentan con la figura del informante interno.

CUADRO IV.13. Revisión de los documentos oficiales sobre legislación o regulación a informantes internos que existen en los países facultados para denunciar

	Sólo empleados	También ex empleados o personas relacionadas	Cualquier persona
Quién puede denunciar	¿Chile? India Sudáfrica Japón ¿Australia?	¿Corea? Nueva Zelanda Reino Unido	EUA Perú México

Fuente: Elaboración propia con información de las legislaciones analizadas en la sección anterior.

CUADRO IV.14. Denuncia interna o externa

	Dentro de la organización	Externa a la organización	Ambos
Denuncia		Chile, India, Perú, México	Australia, Corea, EUA, Nueva Zelanda, Japón, Reino Unido, Sudáfrica.

Fuente: Elaboración propia con información de las legislaciones analizadas en la sección anterior.

CUADRO IV.15. Anonimato del denunciante

	Sí	No
Permite denuncias anónimas	EUA, Perú	Australia, Chile, Corea, India, Japón, Nueva Zelanda, Reino Unido, Sudáfrica, México

Fuente: Elaboración propia con información de las legislaciones analizadas en la sección anterior.

CUADRO IV.16. ¿En quién recae la carga de la denuncia?

	Denunciante	Agencia investigadora
Carga de la evidencia	Chile, Corea, India, Japón, Perú, México	Australia, EUA, Reino Unido, Nueva Zelanda y ¿Sudáfrica?

Fuente: Elaboración propia con información de las legislaciones analizadas en la sección anterior.

CUADRO IV.17. No-denuncia penalizada

	Fuerte	Débil
Penalización de la no-denuncia	Chile, México	Australia, Corea, India, EUA, Japón, Nueva Zelanda, Perú, Reino Unido y Sudáfrica.

Fuente: Elaboración propia con información de las legislaciones analizadas en la sección anterior.

CUADRO IV.18. Tipos de protección a los denunciantes

Protección	Legal	Laboral	Personal
Australia	X	X	
Chile	X	X	
Corea	X	X	X
EUA	X	X	X
India	X	X	X
Japón	X	X	
México	X	X	
Nueva Zelanda	X	X	
Perú	X	X	X
Reino Unido	X	X	
Sudáfrica	X	X	X

Fuente: Elaboración propia con información de las legislaciones analizadas en la sección anterior.

CUADRO IV.19. Incentivos a los denunciantes

	Sí	No
Recompensas o compensaciones	Corea, Perú, Reino Unido, México	Australia, Chile, EUA, India, Japón, Nueva Zelanda y Sudáfrica.

Fuente: Elaboración propia con información de las legislaciones analizadas en la sección anterior.

CUADRO IV.20. Protección a la denuncia libre

	Sí	No
Protección denuncia libre	¿Australia?, ¿Chile?, Corea, Nueva Zelanda, Reino Unido, Sudáfrica, ¿México?	EUA, ¿India?, Japón y Perú

Fuente: Elaboración propia con información de las legislaciones analizadas en la sección anterior.

CUADRO IV.21. Información sobre los mecanismos de denuncia

	Sí	No
Publicidad de la posibilidad y mecanismos para la denuncia	Australia, EUA, Perú, Nueva Zelanda	Chile, Corea, India, Japón, Reino Unido, ¿Sudáfrica?, México

Fuente: Elaboración propia con información de las legislaciones analizadas en la sección anterior.

CUADRO IV.22. Existencia de sistemas para controlar el dolo

	Sí	No
Control de dolo	Australia, Chile, Corea, Japón, Reino Unido, México	¿EUA?, ¿India?, Perú, Nueva Zelanda, Sudáfrica?

Fuente: Elaboración propia con información de las legislaciones analizadas en la sección anterior.