

SERIE
**CULTURA DE LA
RENDICIÓN
DE CUENTAS**

14

**Corrupción y denuncia.
La denuncia como instrumento social:
sus retos**

David Arellano Gault. CIDE
Jesús F. Hernández Galicia. CIDE

Auditoría Superior de la Federación

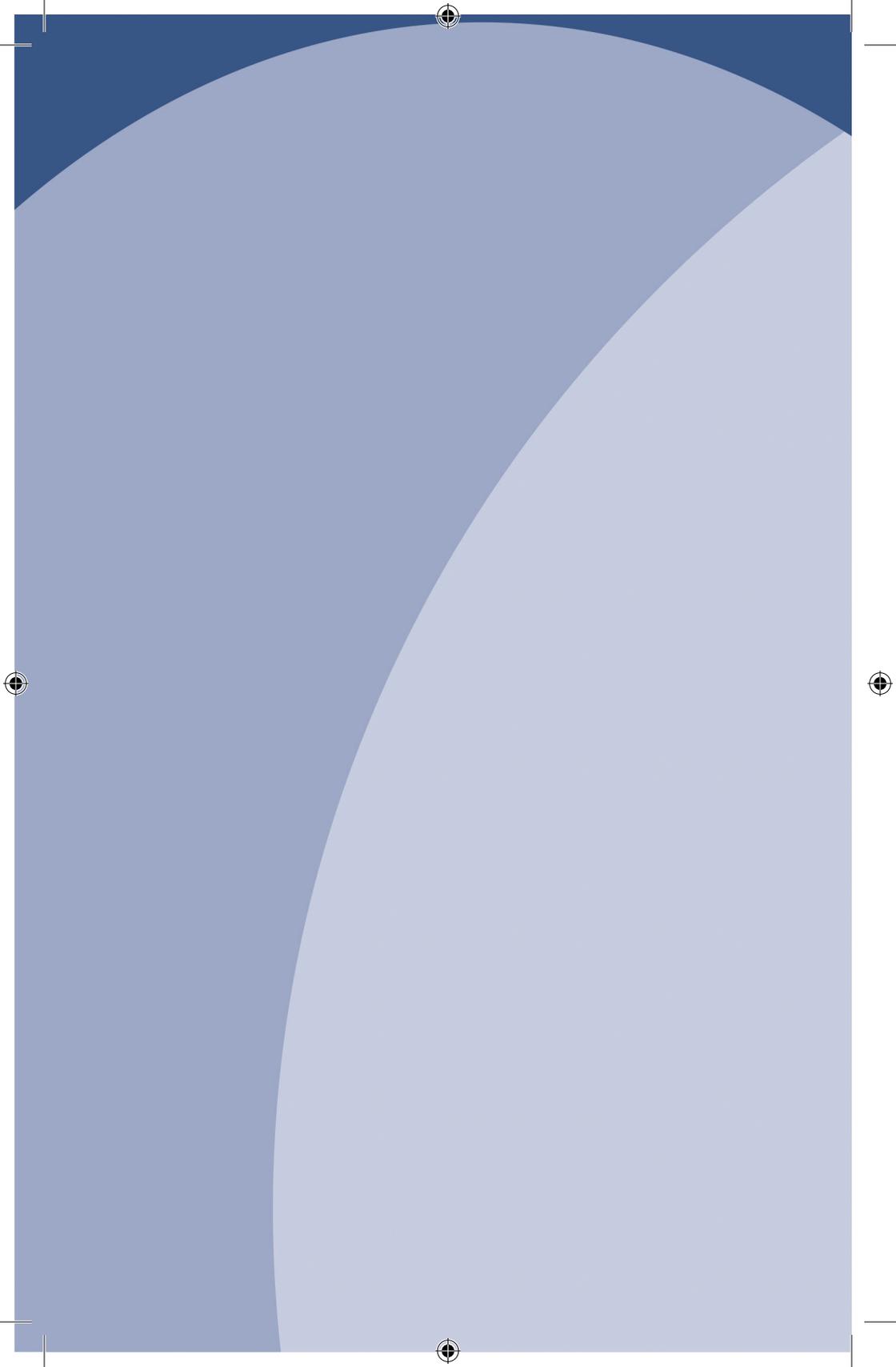
Av. Coyoacán 1501, Col. Del Valle,
Deleg. Benito Juárez, CP. 03100, México, D.F.

2016

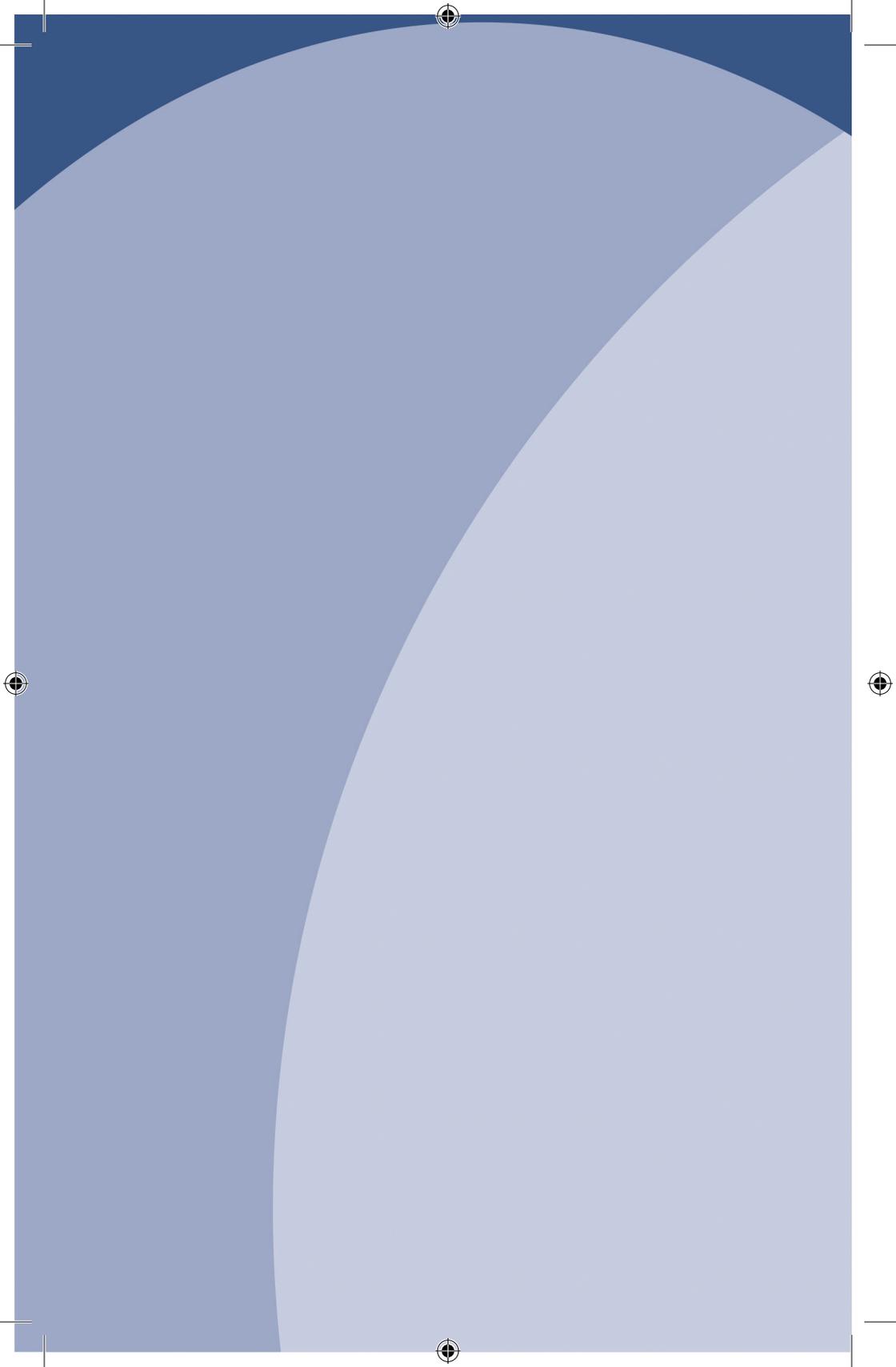
Número de ISBN: 978-607-96993-7-6

El contenido de esta publicación, incluido el diseño de portada e interiores, no podrá ser reproducido total ni parcialmente, ni almacenarse en sistemas de reproducción, ni transmitirse en forma alguna, sin permiso previo por escrito de los editores.

Presentación	7
Introducción	11
1. Corrupción. La definición de un problema público	21
1.1. El marco para una definición integradora	24
1.1.1. El entramado del fenómeno	30
1.1.2. ¿Es posible una etiología de la corrupción?	33
1.2. Definir la corrupción	35
1.2.1. ¿Qué es la corrupción? Planteamientos individual, organizacional/relacional y sistémico	37
1.2.2. Operativizar el fenómeno	51
2. La denuncia: mecanismo de irrupción en interacciones corruptas	65
2.1. El denunciante y su contexto	66
2.2. La disrupción del juego de la colusión	71
2.3. Los sistemas de denuncia	75
2.3.1. La denuncia	76
2.3.2. El mecanismo de denuncia	81
2.3.3. Mecanismos de protección del denunciante	90
2.3.4. Plan de Información/sensibilización para la denuncia de actos de corrupción	92
2.3.5. Dilemas de un sistema de denuncia	94
3. Una reflexión final. Pasos mínimos para un escenario proclive a la denuncia	99
Bibliografía	103



Presentación



Presentación

La corrupción afecta gravemente la legitimidad de la democracia, distorsiona el sistema económico y constituye un factor de desintegración social; es un mal que, en gran medida, limita el desarrollo de la sociedad mexicana. En la presente obra titulada *Corrupción y denuncia. La denuncia como instrumento social: sus retos, sus autores*, David Arellano Gault y Jesús F. Hernández Galicia, brindan un panorama para definir y entender este problema de manera integral, sus afectaciones y las posibles alternativas para solucionarlo. El análisis en torno al fenómeno se realiza tomando en cuenta dos líneas yuxtapuestas; la primera investiga la corrupción desde la academia, y la segunda, desde las esferas operativa y judicial. Analizar el fenómeno a partir de estas vertientes es sin duda una propuesta inteligente, ya que nos lleva a elucidar cómo atacar el problema mediante el uso de sistemas de denuncia.

En el primer capítulo, Arellano y Hernández presentan diversas nociones del término corrupción y consideran tres desafíos para su estudio. El primero radica en cómo se define conceptualmente la corrupción. El segundo consiste en la manera de comunicar tal concepto a los actores interesados, y el tercer reto se enfoca al tratamiento para generar propuestas de intervención. Asimismo, los autores estudian la corrupción a nivel individual, organizacional y sistémico para encontrar, de esa manera, que la denuncia es entonces el eslabón convergente y relevante entre estas líneas de análisis.

Para los autores existen dos tipos de corrupción. El primero, denominado extorsivo, se refiere a actos corruptos de pequeña escala, mientras que el segundo, al que se nombra colusivo, implica un espectro de mayor impacto y alcance. La distinción que se hace entre las dos aristas de esta problemática proporciona las bases para fundamentar su propuesta.

Arellano y Hernández consideran a la ciudadanía como un actor clave para enfrentar el problema, ya que en ella recae la tarea de levantar la voz y de hacer públicos

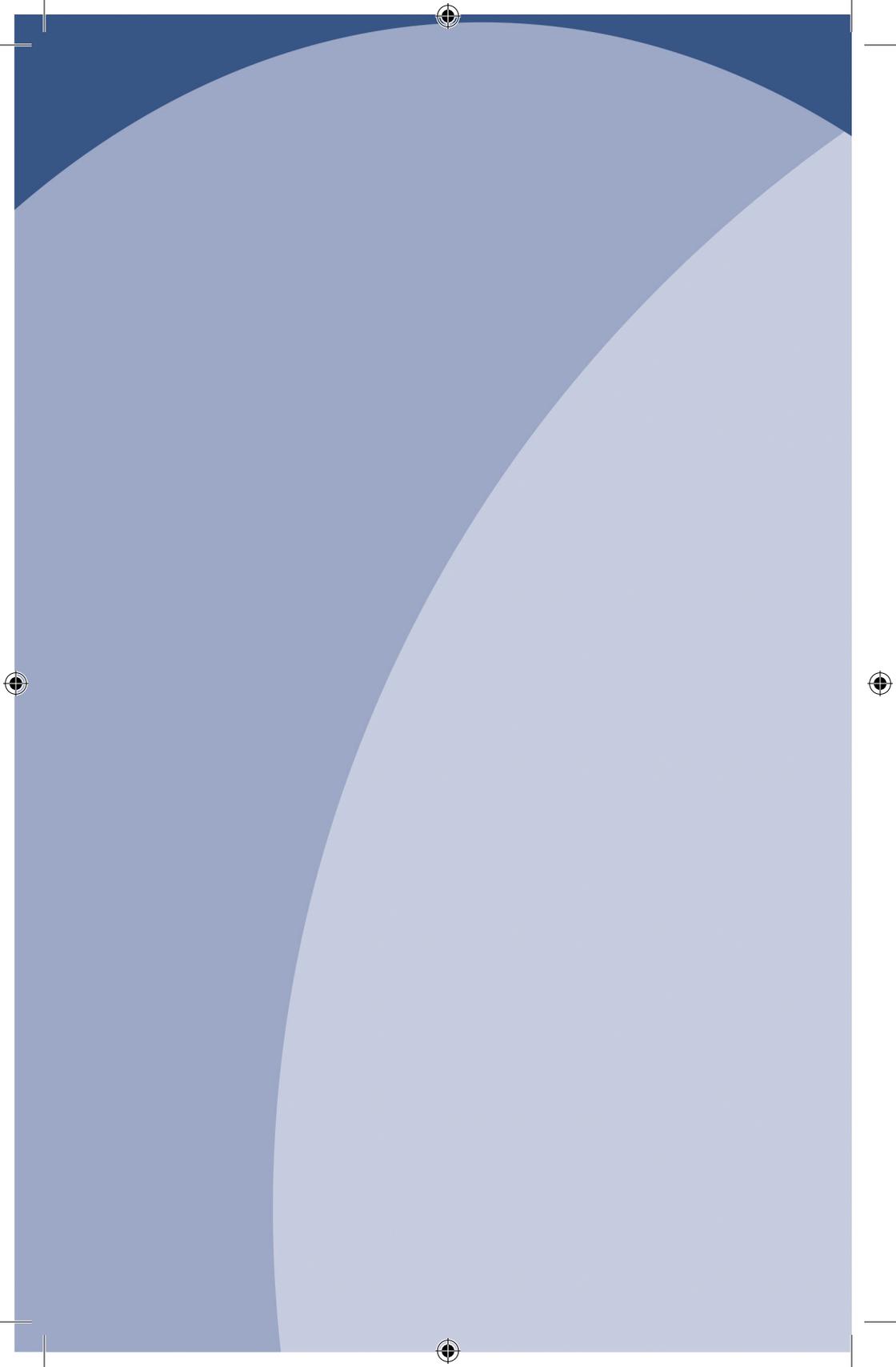
o de conocimiento de la autoridad los actos corruptos. La denuncia tiene como objetivo crear disrupción en las estructuras o redes de corrupción. Es un instrumento que tiene el potencial de develar hechos corruptos, secretos y delictivos ante la autoridad competente para iniciar el proceso de investigación y sanción correspondiente.

El capítulo segundo presenta una valiosa investigación sobre el denunciante y su contexto, los diversos sistemas de denuncia implementados, el mecanismo de denuncia y de protección del denunciante. Propone un sistema de denuncias que tome en cuenta las premisas siguientes: un mecanismo de captación de denuncia confidencial; un aparato de procesamiento de denuncias; un programa de protección de denunciantes/testigos que garantice la integridad y los derechos de aquellos que decidieron alzar la voz contra actos corruptos, y un plan de difusión para sensibilizar la denuncia, a fin de fomentar la educación y la concientización para que la corrupción sea concebida como un acto social indeseable.

Combatir la corrupción es sin duda una misión complicada más no imposible, como comentan Arellano y Hernández. En este contexto, este ensayo nos invita a reflexionar sobre la importancia de la definición del concepto de corrupción, del escenario en donde se manifiesta y de la denuncia como un acto fundamental para enfrentar de manera eficaz este fenómeno, desde la etapa de prevención hasta la de la sanción del delito.

CPC. Juan M. Portal
Auditor Superior de la Federación

Introducción



Introducción

Tratar el fenómeno de la corrupción como un problema público que demanda inmediata atención ha sido un espacio intenso y común de debate y preocupación global, al menos, durante las últimas dos décadas. En diversas notas periodísticas, artículos de opinión, estudios y reportes académicos es habitual encontrar referencias a los efectos dañinos –especialmente de largo plazo– que propicia la corrupción en el sector público y privado. La búsqueda de alternativas de solución y de mecanismos para inhibir este fenómeno son casi tan diversos y complejos como las definiciones teóricas y modelos que se proponen (Castillo, 2003). Empero, un punto de constante reflexión para mostrar o sacar a flote un fenómeno que *per se* es clandestino/secreto es *la denuncia*, un acto que alerta, señala e indica ámbitos concretos en los cuales el fenómeno o una serie de transacciones corruptas están ocurriendo. La denuncia, en este sentido, es un mecanismo *disruptor* muy útil en principio. Sin embargo, es importante conocer sus límites y retos también.

La creciente importancia del fenómeno de la corrupción y sus alternativas de solución permiten distinguir en la literatura dos grandes arenas de reflexión y debate: por un lado está el plano internacional y, por el otro, el ámbito de lo nacional y de lo local. En el primer caso, la inclinación por estudiar el fenómeno de la corrupción guarda su origen en las agendas de acción y discusión promovidas por organismos y agencias de cooperación internacionales: El Banco Mundial (BM) y la Organización de Estados Americanos (OEA) –desde 1996–; la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) –desde 1997–; la Organización de las Naciones Unidas (ONU) –desde diciembre de 2003–; el Grupo de los 20 –a partir de 2010–; y, como pionera de la agenda global, Transparencia Internacional (TI) –desde 1993–, han sido los organismos empeñados en llevar el tema de la corrupción a la agenda pública en distintas latitudes.¹

1 En 1996, el Banco Mundial, fue el primer organismo multilateral que incorporó el problema de la corrupción a su programa de desarrollo mediante la gestión de James D. Wolfensohn

Estos organismos han centrado su atención en la promoción de mecanismos, normas y recomendaciones muy generales para prevenir, perseguir, documentar y castigar actos de corrupción (European Union, 2011; OCDE, 2008; ONU-ODCCP, 2002; Huther y Shah, 2000; Stapenhurst y Kpundeh, 1999). Sin duda, la construcción de este tipo de propuestas ha tenido influencia en las políticas de cada país, puesto que ha habido impactos exógenos en las agendas locales para promover instancias contra la corrupción.

La otra arena de discusión es el plano nacional, el ámbito interno de cada país. Este plano, interesado en la corrupción y en las medidas para confrontarla, tiene su origen en las problemáticas específicas y en las particularidades sociopolíticas de cada nación. Precisamente, los factores con mayor incidencia para detonar el estudio de la corrupción regularmente son: el debilitamiento de la legitimidad de los políticos y la administración pública frente a la sociedad; la presión ejercida por sectores sociales conscientes de los costos y los perjuicios que la corrupción acarrea; el encarecimiento y los obstáculos que la corrupción impone al crecimiento y competitividad de los países –en vías de desarrollo y desarrollados– ante los mercados globales (Alcaide, 2005; Anechiarico, 2010); y las ventanas de oportunidad, crisis de legitimidad o transiciones de gobierno

como presidente del organismo: decidió establecer normas de probidad para los programas que respalda internacionalmente. El mismo año, de manera paralela, la Organización de Estados Americanos aprobó la *Convención Interamericana Contra la Corrupción* como instrumento jurídico de cooperación regional para confrontar el problema. La OCDE, por su parte, adoptó en noviembre 1997 la *Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales*. Posteriormente, durante la Conferencia celebrada en Mérida, México, en 2003, la ONU abrió a firma la *Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción*, primer instrumento jurídico anticorrupción global con efectos vinculantes para los países signatarios. La Convención está compuesta de 71 artículos que establecen mecanismos de prevención a la corrupción; vías de aplicación de la ley y penalización; mecanismos de cooperación internacional; y la recuperación de activos. Posteriormente, en 2010, el foro de cooperación económica y financiera G20 adoptó un *Plan Anticorrupción* con el objeto de aplicar la legislación internacional en materia (para tales efectos fue creado el Grupo de Trabajo Anticorrupción). Por su parte, desde hace dos décadas, la organización no gubernamental TI ha pugnado por mantener la lucha contra la corrupción como un tema indispensable en la agenda internacional; ello a través de la difusión de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, y también mediante la medición del Índice de Percepción de la Corrupción (en el sector público) desde 1995.

que instan hacia un cambio en la manera de ejercer el poder y (re)equilibrar a las redes de poder fácticas.

El interés creciente por un fenómeno que una vez pareciera omnipresente o imbatible –dada la amplitud de su *normalización*– (Ionescu, 2011; Arellano, 2015) debe su resonancia a las discusiones y mecanismos propuestos por los organismos de cooperación internacional. No obstante, en los años recientes ambas arenas de discusión, la nacional y la internacional, han confluído en un punto: la necesidad –en otros casos *inevitabilidad*– de confrontar y abatir el problema de la corrupción. A este respecto, los resultados prácticos han sido heterogéneos: propuestas de creación de leyes, de reglamentos, de protocolos, de sanciones, de auditorías, de procesos de fiscalización, de sistemas de denuncia, de agencias especializadas, de programas educativos y de una serie de instrumentos y políticas que tienen por objetivo reducir, prevenir o confrontar la corrupción. Empero, así como hay una diversidad de mecanismos –propuestos y creados–, los resultados y experiencias también han sido diversos –y de ellos todavía resta mucho que estudiar en cuanto a sus efectos reales.

En buena medida, la eficacia para confrontar y la eficiencia para reducir efectivamente la corrupción tienen, en parte, su causa en la falta de comprensión empírica del fenómeno y la peculiar complejidad que le caracteriza. La corrupción es un fenómeno que ocurre de manera subrepticia, de manera secreta, oculta a las leyes, en zonas grises o vacíos normativos y mediante usos arbitrarios de la autoridad.² Es

2 Cabe referir que el presente trabajo tiene un enfoque prioritario (cómo se verá adelante en la definición del término corrupción) en cuanto a la corrupción que acontece en el sector público, mas no por ello dejó de considerarse al sector privado, puesto que los actos corruptos no tienen jurisdicción y las redes de quienes participan en contubernio suelen ser trans-organizacionales y extender sus vínculos más allá del sector gubernamental. Ciertamente, sector público y privado suelen ser dos caras de una misma moneda, pues entre si solapan y promueven la corrupción, el flujo de bienes o provechos desde el ámbito público para el beneficio privado. Por su parte, la corrupción que ocurre estrictamente en empresas y organizaciones privadas sí es dejada de lado porque su naturaleza y los efectos dañinos son más acotados, justamente una empresa corrupta significa una empresa que tiene costos de producción más altos y, probablemente, menor productividad. Tal situación simplemente llevaría a la restructuración de la empresa o a su salida del mercado a causa de las fuerzas de la competencia en contextos en los cuales esta firma/empresa no tenga vínculos o esté protegida por actores corruptos del sector público.

un problema complejo sostenido en redes de funcionarios, políticos, empresarios y hasta ciudadanos; no tiene límites jurisdiccionales ni geográficos precisos así como tampoco dinámicas o procedimientos que le caractericen. Es un fenómeno que en tanto mejor funciona suele estar más articulado, ser más rentable y, al mismo tiempo, es menos probable de ser detectado y castigado (Arellano, 2012). Tratar de reducir la corrupción, evidentemente, requiere el estudio del fenómeno en su medio ambiente específico, endémico si se quiere. Es necesario conocerlo, saber cómo funciona, qué lo incentiva/propicia, en qué vacíos legales sobrevive y se sustenta, qué mecanismos de equilibrio y resistencia han desarrollado los actores que son cómplices, y cómo los valores han sido adaptados por las personas para justificar sus propias acciones (Castillo, 2003).

La corrupción es difícil de confrontar por su dinamismo; la capacidad estratégica, ocultamiento y sigilo de quienes actúan en contubernio impide comprender cómo se correlacionan las variables y las circunstancias que propician que el fenómeno se reproduzca de modo eficaz, resistente y constante. En este sentido, estudiar de manera tradicional la corrupción –y aún esperar recomendaciones efectivas–, a partir una mera función teórica que expone una causalidad (correlaciones) entre variables no es del todo posible ni viable para generar alternativas de solución, a menos que el foco del problema sea muy acotado o se esté dispuesto a cometer severos yerros y omisiones a lo largo del proceso de implementación de una política anticorrupción (Huther y Shah, 2000).

En trabajos académicos recientes, el estudio de la corrupción ha adoptado múltiples enfoques –que van desde la psicología social, el derecho, la economía, la antropología, la teoría de las organizaciones y la sociología hasta la teoría de redes (Jancsics y Jávör, 2012; Chugh, 2013; Gilligan, 2013; Werner, 1983). Sin embargo, de entre estas ha predominado una tradición económica en la definición de modelos explicativos del fenómeno, situación que ha acentuado la importancia de los incentivos que motivan

o inhiben las conductas corruptas (Klitgaard, 1988). Al respecto, creemos que este sesgo economicista es parte de aquellos factores que han contribuido a generar modelos y propuestas de solución estandarizadas –muy genéricas– a las manifestaciones de un problema que, si bien es reconocido como complejo y oneroso, no ha sido tratado en el mismo sentido.

Los enfoques de análisis preponderantemente económicos han logrado modelar relaciones de beneficios y costos dentro de una función de lo que *representa* la transacción corrupta; y justamente a partir de tales planteamientos es que, mayoritariamente, se han diseñado distintos mecanismos de intervención. Tales mecanismos han sido explicativos, sin duda; pero también han llevado a la contracción en la comprensión de un problema en el cual participan complejas redes de actores que operan estratégicamente, con individuos capaces de desplazar recursos, mover influencias y ocultar información para evitar ser descubiertos. Estas circunstancias específicas impiden tratar a este fenómeno de manera genérica/ estándar, sin comprender el ambiente, la ecología en la que ocurre cada acto corrupto. Responder cuestionamientos de cómo operan estos actores; qué circunstancias –más allá de lo únicamente económico– propician la corrupción y hasta cuáles son los factores estructurales que, inclusive, *la hacen prácticamente inevitable* –es importante considerar esta alternativa en el horizonte de posibilidades–, son elementos que pueden ilustrar los escenarios en los cuales la corrupción es más propensa; pero, sobre todo, podrán dar cuenta de qué hacer para reducir el problema, para romper la estabilidad del juego de la corrupción.

El estudio y seguimiento del fenómeno de la corrupción demandan creatividad, análisis de casos empíricos y habilidades interdisciplinarias para saber cómo abordar el tema y cómo seguirle la pista a los actores, a sus discursos, a los juegos creados entre organizaciones –públicas, privadas y de la sociedad civil–, a las dinámicas formales e informales que imperan en la sociedad, y entre ésta y el sector público;

en síntesis, para comprender cómo es que tales prácticas corruptas se han normalizado.

Cabe referir que para estudiar el fenómeno de la corrupción hay dos grandes líneas yuxtapuestas, pero factibles de diferenciar. Una línea es la investigación de la corrupción desde la academia, desde aquel ámbito que busca modelos, variables y explicaciones que, más adelante, faciliten la toma de decisiones. La otra línea es la investigación desde la esfera operativa y judicial, es decir, desde quienes indagan las prácticas del fenómeno para tratar de inhibirlo mediante señalizaciones e incentivos –positivos y negativos– que prevengan o bien confronten el problema. Ambas líneas no se contraponen, sino que se nutren de manera mutua: una trata de buscar patrones y proponer modelos teóricos efectivos, susceptibles de implementar; y la otra mantiene una perspectiva cercana, específica, inmediata y reactiva al problema –en el proceso de implementación– de cómo efectivamente cada práctica corrupta se manifiesta en la realidad, cómo prevenirla y cómo castigarla.

La investigación en ambos casos yuxtapuestos requiere recursos cuantiosos: en la primera línea son necesarias capacidad autónoma, técnica e interdisciplinaria del personal; y para la segunda, facultades de investigación, vías de procesamiento judicial efectivas, mecanismos para evitar la cooptación del funcionariado especializado, independencia presupuestaria, autonomía de gestión, entre otras. Ambas líneas de investigación de la corrupción son las que, grosso modo, confluyen en el presente documento con el objeto de indagar cómo acometer el problema mediante el uso de sistemas de denuncia.

Estudiar la corrupción desde la academia o desde el ámbito operativo y judicial es oneroso en recursos y, pese a ello, no hay garantía de que los reportes y las recomendaciones para una política anticorrupción sean efectivas. Con la emergencia de los estudios para tratar de reducir la corrupción, la academia, las instancias públicas y los organismos internacionales han propiciado un intercambio

de ideas y propuestas de acción que obligan, por un lado, a indagar respecto a las posibilidades reales para explicar y comprender la complejidad del fenómeno; y, por otro, respecto a cómo contener o reducir el problema. En este segundo sentido es que *la denuncia importa*, pues emerge como un eslabón convergente y relevante entre ambas líneas de análisis.

En este sentido, el trabajo plantea un énfasis particular en el estudio de los *mecanismos y sistemas de denuncia* como un tipo de propuestas que, en la segunda mitad del siglo XX, cobró especial difusión como alternativa primaria para reducir el fenómeno –el informe *On occupational fraud and abuse* de la ACFE (2012) lo plantea como un mecanismo efectivo contra el fraude–. El interés de discutir los mecanismos y sistemas de denuncia es fundamental para tratar de explicar en qué condiciones o para qué tipo de corrupción es eficaz, y cuáles son las características, agenda estratégica y facultades recomendables para el uso de este tipo de sistemas/mecanismos en el contexto nacional.

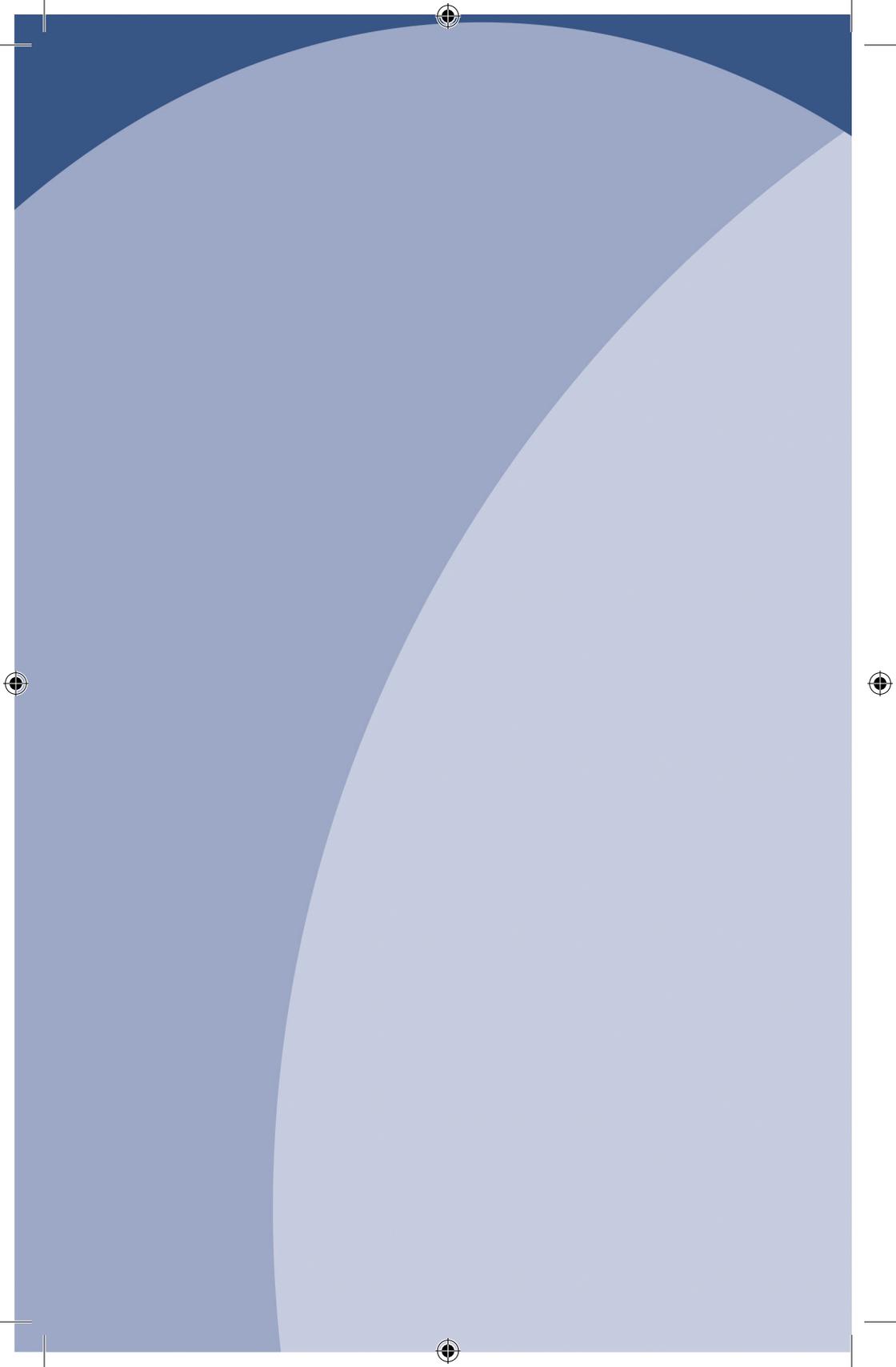
Ahora bien, una advertencia importante es que el presente estudio está enfocado en una revisión del uso de la denuncia desde un enfoque teórico amplio con miras a analizar críticamente el caso mexicano. Tal decisión asume que la corrupción sólo puede confrontarse atendiendo a las características específicas de cada país, y porque en el caso de México el fenómeno es sistémico; es decir, es una corrupción que se encuentran diseminada de manera amplia entre las instituciones públicas y privadas, entre los tres poderes de la Unión y entre los tres ámbitos de gobierno; es un complejo conjunto de redes con participación activa, pasiva y complaciente de políticos, funcionarios, organismos públicos, empresas privadas y ciudadanos que actúan conjunta y aisladamente conforme a las circunstancias, necesidades y posibilidades de cada situación (Arellano, Hernández y Lepore, 2015). De modo que existe corrupción sistémica cuando hay colaboración pasiva o activa, indiferencia o dobles discursos que han posibilitado que el problema se extienda de manera constante y eficaz, normalizada

(Arellano, 2015). El presente estudio trata de dibujar un panorama de qué consideraciones habrá que tomar para confrontar corrupción sistémica a través de un sistema de denuncias que tenga como piedra de toque la confianza entre la sociedad y el gobierno. Está articulado por dos ejes que delimitan y estructuran la discusión de la corrupción y su denuncia: el *primer eje* de anclaje es el esfuerzo por *esbozar una definición clara de la corrupción, que sea dinámica e incluyente* frente a los modelos económicos imperantes. Tal labor tiene el objetivo de tratar de comprender y explicar – muy grosso modo– los factores estructurales, coyunturales o racionales que facilitan la corrupción, ya de manera aislada o en complejas redes de interacción. La literatura dedicada al problema de la corrupción ha elaborado definiciones y modelos diversos que no necesariamente son excluyentes y sí suelen ser complementarios. No es posible (ni lo mismo) combatir la corrupción de bajo nivel (*street-level bureaucrats*) con los mismos recursos y procesos con los que son perseguidas las redes de corrupción de alto nivel (*white collar corruption*). El pago de un soborno a un policía de tránsito requiere mecanismos de denuncia, investigación y sanción distintos a los que se requieren para perseguir el pago de sobornos para ganar una licitación de obra pública. Inclusive, ambas situaciones requieren de aproximaciones distintas para explicar por qué ocurren y cómo podrían inhibirse. Pese a que ambos implican el pago de sobornos, los actores, las facultades, los modos de operar, los costos, los perjuicios y los daños al público son diferentes y deben también ser tratados de manera distinta tanto en su prevención, como en su denuncia y seguimiento.

El *segundo eje* prioritario consiste en estudiar *los sistemas de denuncia que se han utilizado para confrontar el fenómeno*. A este respecto, es relevante entender qué características, facultades y atributos estructuran a un sistema de denuncia eficaz; qué casos es capaz de confrontar, y qué estrategia de gestión-acción es precisa desde la etapa de prevención hasta la etapa de encuadre y sanción del delito.



1. Corrupción. La definición de un problema público



1. Corrupción. La definición de un problema público

La moderna búsqueda del mejoramiento de la administración pública, de cómo idear nuevas maneras de propiciar el crecimiento económico, de cómo remediar problemas a través del diseño de herramientas y técnicas de estudio más precisas –mediante la aplicación del conocimiento y la tecnología– pueden leerse como un efecto de la racionalización del mundo; del uso de métodos de análisis que a lo largo del tiempo han brindado certidumbre –o la ilusión de ella– a los gobernantes y tomadores de decisiones herederos del pensamiento ilustrado y de la modernidad. Empero, otra lectura crítica de aquella búsqueda de resolución de problemas público-sociales encontraría lo que parece ser la expresión de un sustrato del pensamiento occidental más profundo: la continuación de los ideales platónicos de organización y la necesidad por crear una forma de gobierno “racionalmente ordenada”; un gobierno que mediante la pedagogía, el ejercicio de la autoridad y el conocimiento eduque y discipline a sus ciudadanos, que los conduzca hacia un conjunto de valores deseables.

Desde esta lectura, la búsqueda moderna de resolver racionalmente los problemas públicos, en el fondo, persigue la utopía clásica de un Estado Ideal platónico; una organización social en donde los males estén reducidos al mínimo posible. Esta herencia del pensamiento clásico que hoy todavía podría rastrearse como subyacente en el proceso racional de hechura políticas públicas padece el *Síndrome de Platón*,³ es decir, la tendencia a reducir los problemas

3 Lo que Salazar Carrión ha denominado el *Síndrome de Platón* es una situación en la cual los gobiernos injustos y la imposibilidad de la felicidad social se deben a la ignorancia de los hombres para convivir colectivamente: “la contumaz ignorancia de los hombres, asociada al predominio insensato de sus pasiones corporales y de sus opiniones inciertas y plurales, explicará su resistencia o su oposición a un poder que, sin embargo, sólo puede tender a su bienestar y a su real y verdadera felicidad”. En tal situación, “[l]a solución de todos estos problemas sólo puede consistir en una verdadera racionalización del poder y de la política sustentada en el conocimiento adecuado...y en particular en el conocimiento de las Ideas del Bien y de la Justicia” (Salazar Carrión, 1997; 43, 45).

éticos y políticos a meras cuestiones gnoseológicas⁴ (Salazar Carrión, 1997, 49). De modo que los conflictos, la violencia, el desorden y las luchas del ámbito político (colectivo) se atribuyen a la ignorancia y a las opiniones falsas de individuos que desconocen lo que es “verdaderamente” bueno para ellos, tanto en la esfera individual como en la colectiva. El racionalismo imperante ha llevado a suponer que los individuos podrían elegir la opción que más les conviene, la mejor, si la conocieran. De manera que el mundo moderno se ha asentado en el objetivo de instruir a los individuos a reconocer la mejor opción –la más conveniente– a través del uso del conocimiento; pero cuando esto no ha sido posible, la opción es tratarlos de modo conductista, esto es, mediante instrumentos diseñados de tal modo que acoten, limiten, las opciones de qué es lo que se debe (puede) elegir.⁵

Este síndrome, base de la modernidad y de sus aspiraciones progresistas, da cuenta del imperio de la racionalidad como la vía más acertada de conocer la “verdad”, lo que es “bueno” socialmente; y que, a la vez, ha potenciado la (ilusión de) instrumentalización de los seres humanos, ya de manera individual o colectiva –a través de las organizaciones– para resolver los problemas sociales. Precisamente, la racionalización y el uso mecanismos pedagógicos-conductistas para disciplinar a los individuos es una constante en la búsqueda de moldear a las sociedades de acuerdo a una lógica racionalmente ordenada.

-
- 4 Al tratar los *problemas éticos y políticos* se hace referencia a todos los conflictos que ocurren en la interacción colectiva, pues la colectividad es el ámbito en el cual se establecen lazos relacionales entre los individuos y es el espacio donde emergen los dilemas éticos y de política. Sólo en la interacción social (que *per se* implica colectividad) es cuando emerge el conflicto entre el sí mismo y el otro, entre la cuestión de anteponer el bienestar propio o el del grupo. Ahí, en la interacción entre los sujetos, es el espacio en el que la ética y la política cobran sentido.
 - 5 Los economistas hablan de incentivos dispuestos y diseñados para acotar las opciones de los individuos racionales (seres egoístas y maximizadores con preferencias completas, reflexivas y transitivas); en términos platónicos sería recurrir a las *reminiscencias* (conocer es recordar) como un intento de hacer inteligible a los hombres un conocimiento que poseen y del que no están plenamente conscientes (vid. *Diálogos* de Platón, el Fedón).

Desde esta lectura crítica, la corrupción es un concepto que emerge ante los persistentes intentos de crear una *República*, un gobierno ordenado, coherente y racional. Precisamente, *la corrupción es una categoría para definir algo errado*, una anomalía, una situación que debe corregirse porque se opone a la noción de orden, justicia, racionalidad y disciplina que se espera de la preconcepción de un buen gobierno, de una burocracia weberiana si se quiere. Desde una visión moderna, heredera del pensamiento clásico, la corrupción es un problema puesto que no encaja con un determinado grupo de valores deseables. Así, la corrupción es un fenómeno que ha emergido recientemente en los debates y discursos del escenario internacional como un problema que aqueja a las sociedades del siglo XXI. El discurso y los significados creados alrededor del fenómeno de la corrupción están contruidos con características negativas que le hacen indeseable en un gobierno que aspira a ser ordenado. Portanto, a la luz de los debates recientes, la corrupción es un "cáncer",⁶ un fenómeno que debe confrontarse y, de ser posible, suprimirse totalmente.

Ahora bien, si como afirma la perspectiva constructivista, "los problemas sociales son contruidos socialmente" (Schneider, 1985, en Cejudo, 2010); en el caso de la corrupción es importante tratar de comprender, por un lado, cómo ha sido su proceso de definición como problema público (qué tipo de argumentos se han esgrimido); y, por otro, las implicaciones que este proceso tiene en las decisiones y en las acciones efectuadas (qué valores han sido privilegiados, qué actores resultan beneficiados y qué instrumentos de política fueron elegidos). Desde luego, estas interrogantes sobre pasan el presente documento, y agotarlas no es objetivo del presente estudio. Sin embargo, conocer estos aspectos podría ayudar a desentrañar el proceso de construcción de la corrupción como problema, comprender

6 En 1996, esta analogía fue utilizada por James Wolfensohn en un discurso que inauguró el interés del Banco Mundial hacia la corrupción como impedimento para el crecimiento y desarrollo económico de los países.

por qué han prevalecido determinadas opciones para resolver el fenómeno; definir cuáles son sus limitaciones, las alternativas no tomadas, los supuestos base de análisis; y favorecería repensar la corrupción y las maneras de tratarla para alcanzar una incidencia efectiva.

1.1. El marco para una definición integradora

El proceso de definir un problema tiene implicaciones y marcos de referencia que es preciso explicitar para facilitar su comprensión. En principio, definir involucra diferenciar, establecer barreras limítrofes y, al mismo tiempo, determinar un sentido que evite confusiones y que establezca claridad respecto a un asunto. Ahora, en el proceso de *definir un problema* se pone en juego una serie de valores, preconcepciones, preferencias, deseos y horizontes de expectativas que definen un *status quo* y un *status futurus*. En esta dicotomía quedan categorizados conflictos o situaciones que podrían (deberían) resolverse para alcanzar una correspondencia entre la realidad y el mundo al que se aspira. Definir un problema supone un marco normativo respecto a la visión del mundo. Definir qué está mal o qué es pernicioso para el futuro involucra que el juicio de aquel, quien delimita, conoce –supuestamente, así lo presume– qué es lo correcto, lo que debería alcanzarse y lo que no. Entonces, definir un problema envuelve establecer normativamente que algo, una situación o un entramado de relaciones, está negativa o pernicioso para el objetivo de alcanzar una situación deseable.

Este proceso cognitivo, y a la vez normativo, es más complejo cuando se agrega el calificativo de “público” a un problema. Hablar de un problema público virtualmente reconoce la existencia de otra dicotomía, una frontera entre el ámbito de lo público y lo privado. Este segundo es el ámbito de la libertad, decisiones y acciones en las que imperan exclusivamente los criterios, preferencias e ideas del individuo –es la esfera estrictamente personal reconocida y enarbolada por los liberales. Por su parte, el ámbito de lo público es lo que concierne y es de libre acceso a las decisiones de los individuos congregados; es el ámbito en el cual los

individuos reunidos en sociedad comparten un marco común de preferencias y valores a través de los cuales, colectivamente, evitan la expansión egoísta de la esfera privada (Garzón, 2008). Lo público es el ámbito en el que situaciones o necesidades que afectan y acontecen en el circunscrito plano privado quedan estructuradas colectivamente como demandas con interés consensual. A través de ajustes mutuos, del debate, del uso de información, del desbroce de argumentos y de la recurrencia a las normas, los intereses privados se transmutan en un asunto de cuidado general (Aguilar, 1993, 23-28). Lo público se conforma a partir de un proceso *cuasi* dialéctico de generalización de intereses; es la conjugación y, a la vez, la aglomeración de valores, perspectivas, juicios, preferencias y significados para definir colectivamente decisiones y acciones de incumbencia general.

Así, *definir un problema público* es delimitar y reconocer colectivamente (de forma *general*) la preocupación y amenaza que un asunto representa para el desarrollo y alcance de un horizonte social esperado, pero también es restringir el repertorio de instrumentos mediante los cuáles tratará de resolverse la situación adversa. En este proceso de definición-delimitación de un problema público tres *aspectos de aceptación* suelen ser capitales para su atención: primero, que la definición del problema sea aceptable y reconocida como tal por el público, por amplios sectores de la sociedad o por los interlocutores que implícitamente se reconocen como tales; segundo, que el problema planteado en términos teóricos sea consistente en sí; y, tercero, que el problema sea tratable para el gobierno⁷ y para los instrumentos que éste dispone (o pueda disponer).

Al definir un problema como público es difícil lograr conciliar estos tres aspectos, que son sagitales para la planeación de políticas referentes al asunto que preocupa. Esta dificultad propicia que no pocas veces los problemas sean explicados, reducidos y tratados a partir de enfoques abstractos e instrumentos acotados que tratan de instrumentalizar, definir

7 Aunque reconocemos la diferencia conceptual entre Estado y Gobierno, en adelante los utilizaremos como sinónimos con el objeto de facilitar la lectura. No obstante, cuando se requiera hacer referencia al concepto específico de alguno se indicará explícitamente.

patrones y exponer cadenas secuenciales lógicas para situaciones no siempre sencillas. En consecuencia, la realidad es esquematizada para hacerla comprensible y tratable en términos y discursos que permitan su asimilación –tanto por parte de los actores interesados como por la esfera gubernamental–. Este proceso de hermenéutica colectiva obliga a que un problema complejo sea desbastado en un lenguaje más simple y claro, que manifieste factibilidad ante una posible intervención con cambios deliberados y controlados, cambios esperados conforme a un proyecto.

En la construcción de la definición del problema hay un difícil equilibrio: mantener la precisión tal cual es la complejidad del problema –pues este será la base para el núcleo duro de la política (Merino, 2008)– y, simultáneamente, poder explicarlo sin mucho detalle –como un esbozo de la realidad–, pues los gobiernos y sus organizaciones son actores daltónicos y miopes que únicamente procesan asuntos conforme a procedimientos y procesos de acuerdo a estándares concretas. Los gobiernos y sus organizaciones son actores que puede intervenir, que tienen la autoridad y los recursos para hacerlo; pero es poco recomendable proveerles de muchos detalles respecto de las situaciones problemáticas porque su mirada no percibe los contrastes, las tonalidades y las ligeras variaciones que una situación tiene en la realidad. Los problemas de interés público, para que puedan ser tratados, deben ser bosquejados en trazos gruesos, definidos (muchas veces) *ex profeso* para la comprensión y repertorio de instrumentos que el gobierno, su administración o las modas de las escuelas de gestión puedan accionar o implementar (Brunsson, 2007).

En el caso de la corrupción, su definición como problema público tiene varios retos debido a sus características elusivas.⁸ Primero está la dificultad de conciliar los aspectos de

8 Una muestra de la dificultad que implica tratar de definir qué es la corrupción está reflejada en la *Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción* que, después de muchos debates, optó por no definir un concepto unitario, sino señalar una serie de prácticas que los Estados parte podrían tipificar como delito de corrupción en sus respectivas jurisdicciones. Las prácticas estipuladas son: soborno de funcionarios públicos, malversación o peculado de recursos públicos o privados, tráfico de influencias; abuso de funciones; enriquecimiento ilícito, lavado de dinero; soborno en el sector privado; encubrimiento y obstrucción de la justicia (OAA, 2007; ONU, 2004).

aceptación, que dan consistencia a un problema público bien delimitado. El segundo desafío es mantener la correspondencia entre la definición construida y la realidad, es decir, la efectiva manifestación del problema. Precisamente, la complejidad⁹ caracteriza a la corrupción como un fenómeno que ocurre de manera subrepticia y que se manifiesta con variaciones *cuasi* endémicas a partir de cada contexto social e institucional. Ello inhibe que como problema pueda ser tratado y reducido de modos preconcebidos o estándar. Precisamente, la extensa literatura sobre corrupción plantea la complejidad que entraña el fenómeno y los impedimentos para tratarlo desde una lógica lineal, estableciendo una relación directa entre causas y efectos.

El tercer reto está en el juego estratégico que imponen quienes participan en este fenómeno. Lo estratégico involucra el esfuerzo por evaluar distintas posibles soluciones de un problema para superar a un adversario que también trata de hacer lo mismo con uno (Dixit y Nalebuff, 2010); es un arte que involucra prever, revelar, ocultar o interpretar información para tratar de influir en las decisiones de otros y alcanzar un objetivo prefijado, en un contexto turbulento e incierto (Arellano, 2004). La corrupción por su definición general de ilegal, dañina e inequitativa es eminentemente estratégica: no suele dejar “un cuerpo del delito” que permita medirla, conocerla y estudiarla; y cuando deja un rastro, éste es difícil de seguir puesto que hay una serie de mecanismos y cercos de protección destinados a mantener al fenómeno indetectable; ya mediante el ocultamiento, el

9 El sentido que se da al término “complejidad” no es sinónimo de complicado o ininteligible, sino que hace referencia a la entramada interacción que emerge entre elementos cercanos que interactúan en un sistema o subsistemas. Este tipo de interacción es difícil de separar puesto que el comportamiento y relaciones dinámicas de cada uno de estos elementos depende de su relación, diferenciación, dispersión, posición, influencia, movimiento; de la duración del vínculo entre los componentes, y del tipo de flujo (unidireccional, bidireccional o multidireccional) de energía, recursos o información que transita entre ellos. Además, este tipo de interacción no puede entenderse plenamente aislándola del contexto. De manera que un fenómeno de tipo complejo no puede estudiarse ni comprenderse aislando a los elementos que lo componen, sino tratando de comprender el tipo de interacción y propiedades contingentes que ocurren de la interacción específica entre los elementos entre estos (colectivamente) con su contexto (Cornejo, 1997).

aprovechamiento de los entresijos normativos o la amenaza de violencia a quien indague. Éste es un fenómeno que ocurre oculto y subsiste al amparo de redes con equilibrios y apoyos mutuos que posibilitan su persistencia y expansión.

Figura 1. Triángulo para la búsqueda de una definición integradora de la corrupción.



Fuente: Elaboración propia.

Los tres retos planteados son los elementos que podrían dar pie como criterios que ayuden a generar una *definición integradora de la corrupción*. De modo que las definiciones –y sus consecuentes modelos– que mínimamente cubran tales aspectos podrían considerarse un buen punto de partida para comprender el fenómeno y tratar de contenerlo (Figura 1). Por el contrario, una propuesta que flaquee o ignore alguno de estos componentes estará muy acotada en su posibilidad de proveer herramientas para una reacción o diseño de políticas contra la corrupción.

Ahora bien, las definiciones que cubran las condiciones de integralidad del triángulo no necesariamente proveerán modelos intuitivos, obvios, con una lógica unidireccional tal como los gobiernos, los organismos de cooperación internacional, los reformadores y los decisores de políticas acostumbran y suelen enarbolar. Antes bien, serán definiciones que problematizarán el fenómeno de la corrupción, que propondrán modelos de interacción iterativa con complejos entramados cíclicos anidados entre sí. Es posible que un planteamiento en estos términos no sea de interés para los analistas que suelen racionalizar de manera lineal y directa problemas y variables correlacionadas –especialmente a los que propugnan el nuevo institucionalismo económico o la nueva gerencia pública–. Pero sí podrá sentar la base para perfilar la formulación de las preguntas adecuadas y reconocer los puntos de apalancamiento a través de los cuales podría comenzar a debilitarse el fenómeno de la corrupción en un determinado contexto.

Otra salvedad que debe estar presente es una aparente contradicción entre los elementos de integralidad del triángulo, específicamente entre la complejidad y el componente de aceptación relacionado con la tratamiento gubernamental del problema. La contradicción aparente radica en la miopía que los gobiernos y sus organizaciones poseen para interpretar y tratar un problema complejo. Aunque es difícil, la cuestión consiste en lograr conciliar las categorías, la criba a través de la cual el Estado mira, percibe y acota la realidad con la exposición compleja que demanda el estudio de un fenómeno como la corrupción. La labor es grave, sin duda, casi como tratar de reparar un reloj de bolsillo mientras se usan un par de grandes, estorbosos y rígidos guantes de astronauta. De momento, el reto es comprender cuál es la lógica (cómo funciona) de la maquinaria de ese reloj. Una vez dado ese paso, la siguiente etapa podría ser concentrarse en modificar los estorbosos guantes para que puedan efectuar una tarea más precisa, casi de filigrana.

1.1.1. El entramado del fenómeno

La corrupción es un asunto que en el último par de décadas ha incrementado la inquietud de organismos internacionales, gobiernos y organizaciones civiles. Es un fenómeno alrededor del cual se ha construido un discurso referente a un problema con efectos globales. Casi de manera unánime hoy se reconoce a la corrupción como un “flagelo” contra el que se debe luchar mediante la cooperación internacional e inter-organizacional. Sin embargo, para que la corrupción subsista, ha de reconocerse que también es necesaria la cooperación, la connivencia entre actores que participan de manera activa e incluso pasiva, de aquellos que son testigos mudos de quienes perciben el pago de sobornos, el tráfico de influencias, el cohecho, la extorsión y la falsificación como algo “normal”. Contra la corrupción, es necesaria la cooperación abierta de actores y organizaciones para –a su vez– contrarrestar la cooperación oculta de actores y organizaciones (otros o los mismos inclusive, quién puede saberlo) que explotan ilegal e inequitativamente las instituciones, la función pública y los recursos del erario.

Ahora bien, aunque no es posible establecer de manera probabilística ni determinante –por su naturaleza eminentemente clandestina– qué escenarios son más proclives a la corrupción, sí es factible establecer una regularidad en el entramado de factores que la acompañan y favorecen. En el ámbito socioeconómico, la desigualdad en el reparto de la riqueza, altos índices de pobreza y niveles de educación bajos suelen ser elementos que permiten el desarrollo de una tolerancia a la corrupción, ya porque el fenómeno es visto con visos de inevitabilidad o simplemente porque es más sencillo participar en los canales informales preestablecidos para obtener o acceder a un bien o servicio. En el ámbito financiero, la falta de transparencia en las operaciones junto con regulaciones y estándares deficientes permiten el trasiego de recursos entre distintas latitudes y jurisdicciones (Ackerman, 2006). En lo administrativo, los bajos niveles salariales, la escasa rendición de cuentas acompañada de reglas y mecanismos de supervisión laxos

favorecen la realización de procesos y operaciones informales e ilegales. En la esfera política, el flujo ilegal de recursos para el financiamiento de partidos y campañas electorales da pie al establecimiento de acuerdos, compromisos y favores ocultos entre actores públicos y privados (Guerrero, 2003). En el ámbito jurídico, la aplicación discrecional de la ley junto con las reducidas capacidades de investigación –además de la carencia de autonomía– posibilitan que los crímenes queden impunes.

En general, tales condiciones son los componentes apropiados para que actores estratégicos aprovechen –y reproduzcan– oportunamente los canales de acción que puedan manipular y así expoliar los bienes del Estado y la sociedad. Podría decirse que estas condiciones son las que dan pie a un *escenario expansivo de corrupción*, pero también cabe la posibilidad de que sean el resultado de la corrupción. De ahí la complejidad de estudiar un *fenómeno capicúa* (un círculo vicioso), es decir, que no se sabe –y si se conoce no hay certeza– en dónde inicia y en dónde termina. Esta indefinición de causalidad directa es lo que impide utilizar medios tradicionales para someter efectivamente la corrupción. Es un problema tan complejo de rastrear que es –o así se percibe– ubicuo, omnipresente. Es inter-sistémico, inter-temporal e inter-cultural (Jorgensen, 2005).

Los efectos de la corrupción tampoco pueden precisarse de manera certera, pero pueden referirse algunas recurrencias identificadas. La corrupción debilita la confianza entre la sociedad y los gobiernos; erosiona las instituciones y el estado de derecho; propicia estrategias oportunistas que minan el capital social de las comunidades; distorsiona los mercados y la asignación eficiente y equitativa de bienes –aunque en ocasiones, las menos, también reduce costos de transacción–; afecta el crecimiento económico de los países; condiciona las oportunidades de desarrollo competitivo de los grupos sociales más desfavorecidos; vulnera los derechos humanos; encarece el acceso a bienes y servicios que el derecho positivo garantiza; y puede favorecer el fortalecimiento de la delincuencia organizada (ASF, 2012). En general, encarece

los costos de vida y desarrollo de los individuos y comunidades al incrementar el factor de incertidumbre en lo inmediato, el día a día, y en el horizonte de expectativas. Genera efectos distorsionadores de corto y largo plazo que transforman la vida de los individuos. Esta situación de relativa vulnerabilidad que se genera en los ámbitos de interacción fortalece la percepción de inseguridad y la incertidumbre, dos pilares que son facilitadores del comportamiento depredador y oportunista que caracteriza y subyace en el acto corrupto.

En consecuencia, la corrupción dificulta los cálculos de certidumbre y riesgo de individuos y agrupaciones quienes no pueden definir de manera clara un horizonte de expectativas, no tienen certeza de qué les podrá acontecer, se hacen conscientes de que nada es seguro y entonces tratan de maximizar –individualmente o entre grupos, facciones– las oportunidades para adquirir bienes o servicios que les garanticen cierto bienestar y seguridad, no importando el tipo de canal que se utilice, legal o ilegal. La corrupción y sus redes tornan a las instituciones políticas en una gran arena de lucha y competencia por adquirir recursos, influencia y mantener su subsistencia.

Cuando la corrupción impera, las sociedades y la vida institucional se tornan en la superficie que oculta una guerra secreta entre grupos de poder fácticos que actúan en el límite de lo legal, entre zonas grises para apropiarse de beneficios producto del cargo público o de la misma organización en la que colaboran. Posteriormente, cuando la corrupción arrecea y se desarrolla de manera sistémica, las instituciones se vuelven una suerte de cabañas plagadas de termitas. En esta analogía la cabaña tiene un diseño, sus muros dividen lo externo de lo interno. Es una casa con habitaciones y con espacios definidos para actividades específicas dentro de ella, su existencia tiene un costo y con el tiempo requiere transformaciones y mantenimiento. La cabaña protege a quienes se resguardan en ella. Sin embargo, cuando la corrupción crece, como las plagas de termitas, la estructura del edificio se deteriora. El proceso puede continuar hasta el punto en que la estructura completa colapse sobre sus inquilinos. Del mismo modo, la

corrupción debilita procesos institucionales formales, rompe rutinas, debilita y deforma lentamente a las organizaciones, además de acrecentar y propiciar otros problemas al cuerpo social. ¿En qué momento inicia la plaga? ¿En qué lugar? Es difícil indicarlo, pero sin duda se le identifica cuando ya está extendida, cuando una serie de comportamientos desviados de la norma son normalizados.

1.1.2. ¿Es posible una etiología de la corrupción?

Arriba quedó planteado (apartado 1.1) que el primer desafío para el estudio de la corrupción radica en cómo definirla conceptualmente. El segundo consiste en cómo es comunicado tal concepto a los actores interesados; y luego en cómo se le da tratamiento para generar propuestas de intervención. Ningún problema puede atenderse con efectividad si no es posible su comprensión, su diagnóstico y el análisis de los factores implicados que interactúan para producir un escenario específico expuesto al cambio contingente –cuasi endémico–. Pese a que la corrupción es un fenómeno que ha acompañado a todas las sociedades complejas, todavía hoy es difícil una comprensión que dirija a su probable solución (Jorgensen, 2013; 4-5).¹⁰

Las manifestaciones de la corrupción son múltiples y no determinísticas. En ese sentido, podría ser útil no pensar necesariamente de manera racional lineal, buscando correlaciones que favorezcan explicaciones coherentes. Lo más ventajoso podría ser, tal vez, retomar un método de reflexión etiológica, caso por caso como en la medicina, y de ahí extrapolar patrones y mecanismos de acción de acuerdo al contexto y dinámica social identificada.

10 La presencia de actos de corrupción es un fenómeno inherente a los sistemas sociales – que han alcanzado un cierto nivel de complejidad– frente al cual se han impuesto medidas inhibitorias desde el siglo XVIII a. d. e. Caso emblemático es el código de Hammurabi, el cual tiene registro de penas impuestas a casos que hoy podrían encuadrarse como actos de corrupción: “Si un juez instruye un caso, dicta sentencia y extiende veredicto sellado, pero luego modifica su sentencia, al juez le probarán que ha cambiado la sentencia y la suma de la sentencia la tendrá que pagar 12 veces. Además, en pública asamblea, le echarán de su sede judicial de modo irrevocable y nunca más podrá volver a sentarse con jueces en un proceso”; y “Si un hombre roba algo propiedad del dios o del Palacio será ejecutado y el que haya aceptado de sus manos lo robado será ejecutado también” (Fatas, 2009; §5 y 8. *Vid.* también §6 y 34).

La etiología metodológicamente está enfocada en determinar las causas de un desorden o una enfermedad indagando en tres elementos: el ambiente, los agentes y el huésped afectado (DABC, 2014). Estos tres elementos aislados no son lo que da origen a una problemática, sino su confluencia en un mismo tiempo y espacio son el detonante de una enfermedad. La etiología es básica, puesto que el conocimiento de las causas de un problema es el que permite su tratamiento preciso o, en su defecto, estipular la manera de aminorar los efectos perniciosos.

En la etiología existen cuatro nomenclaturas para los factores que influyen o mantienen una relación –no siempre descubierta y clara– con las causas y desarrollo de un problema. En primer lugar están *los predisponentes*, es decir, aquellas características inherentes o del pasado del huésped con efectos permanentes que posibilitan mayor sensibilidad a ser afectado por un problema (e. g. sexo, edad, historial de enfermedades, entre otros). Segundo, *los facilitadores*, las condiciones presentes reiteradas que hacen vulnerable al huésped y que favorecen el desarrollo de problemas específicos (e. g. desnutrición, bajos ingresos, alimentación inadecuada). Tercero, *los desencadenantes*, esto es, la exposición del huésped a un agente dañino que detona el desarrollo del problema; y, por último, *los potenciadores* que son la exposición continua y repetida del huésped al agente patógeno o ambiente pernicioso que conduce a un agravamiento de la condición del problema.

El tema de la corrupción es relativamente reciente en las discusiones académicas y no han sido escasos los esfuerzos para definirlo y explicarlo de manera coherente. Por lo tanto, el método de análisis etiológico puede resultar útil siempre que no se trate de puntualizar generalizaciones o establecer denominadores comunes entre los casos observados (DABC, 2014; UCR, 2014). La aplicación de un método analítico semejante podría facilitar comprender la complejidad del fenómeno en sus particularidades contextuales e, inclusive, indagar el tipo de influencia del entramado de factores que generan proclividad a la corrupción.

En este sentido, para encontrar un punto de partida, relativamente, sólido del estudio de la corrupción es útil revisar comparativamente las definiciones y planteamientos más generales que han sido debatidos. Una vez expuestos estos, el uso del marco de análisis etiológico junto con los componentes para una definición integradora de la corrupción podrían dar una idea de qué aproximaciones pueden aportar elementos para construir un planteamiento complejo y, al mismo tiempo, útil/operacionalizable del problema.

1.2. Definir la corrupción

La emergencia de los estudios académicos centrados en la corrupción tuvo un importante crecimiento durante las últimas décadas del siglo XX. Ello puede atribuirse a la confluencia de varias condiciones que afectaron a Estados y organizaciones intergubernamentales de distintas latitudes: los efectos negativos de la crisis fiscal en los países latinoamericanos; la creciente desconfianza hacia el sector público junto con el fracaso del “estado de bienestar”; la confrontación de las democracias emergentes de Europa Oriental con la corrupción heredada de la Unión Soviética (Jorgensen, 2013); el pobre efecto desarrollista –efecto atribuido a la corrupción– de los proyectos de cooperación aplicados en África; la amplia oleada de privatizaciones de empresas públicas que generó oportunidades de corrupción en los procesos de licitación; y el cuestionamiento a la idea de que la corrupción era una suerte de lubricante que permitía el funcionamiento eficiente de los engranajes burocráticos – un reductor de los costos de transacción– en los gobiernos subdesarrollados. La confluencia de estas condiciones favoreció el predominio de una agenda de estudio y debate alrededor de la corrupción, desde el ámbito académico hasta el espacio de los practicantes y decisores gubernamentales. Es decir, paralelo a la construcción y difusión de un discurso de la corrupción global comenzó una serie de campañas en contra de los fenómenos locales equiparables/ encuadrables en prácticas reconocidas como corruptas (Anders y Nuijten, 2007, 5).

El impulso hacia el estudio de la corrupción dio pie a una pluralidad de definiciones y modelos con pretensiones de comprender el espectro y aristas alrededor del fenómeno. Al respecto, no consideramos que sea factible –ni deseable– establecer una definición universal de qué es la corrupción y cómo debe tratarse, por ello es útil dibujar una nomenclatura –muy general al menos– que plasme los principales modelos y definiciones esgrimidas. No obstante, también debe señalarse que una marcada orientación jurídica, una económica y una burocrática weberiana han mantenido predominio en los análisis desde la academia. El *sesgo jurídico* suele denotar una contraposición entre un marco de lo legal y otro de lo ilegal, al tiempo de remarcar las categorías de lo público y lo privado como ámbitos axiomáticos que posibilitan distinguir la frontera entre lo que es corrupto y lo que no lo es (Sánchez, 2102).

La *orientación economicista*, por su parte, suele racionalizar el fenómeno a partir de meras funciones con variables (supuestos) que cuantifican costos y beneficios a partir de los cuales explican la proclividad de los sujetos a racionalizar su conducta corrupta. El otro enfoque predominante que afecta la comprensión del fenómeno es acotarlo a un marco modernizador en el cual la corrupción es entendida como inherente a sociedades tradicionales, patrimonialistas no desarrolladas o pre-modernas, de manera que la corrupción es una disfuncionalidad que limita el desarrollo y competitividad de las comunidades al incumplir con el ideal del burócrata weberiano, aquel que actúa racionalmente conforme a un deber normativo, *sine ira et studio* (Anders y Nuijten, 2007; Kurer, 2005).

Estos tres supuestos subyacen en las definiciones de corrupción más extendidas: pueden inscribirse en enfoques específicos y en estrategias de contención práctica que encuadran (regular y principalmente) estrategias de vigilancia, control y coerción. En este tipo de planteamientos, lo común es afirmar que para alcanzar mayor certeza y factibilidad de modificar las decisiones de los individuos – incitarlos a no ser corruptos– es necesario ajustar las reglas

y normas establecidas, antes que tratar de modificar las preferencias y los procesos cognitivos mediante los cuales deciden los sujetos. De esta manera, lo que se modifica son las variables incluidas en la decisión racional de los sujetos, de tal manera que la alteración de los factores afecta el resultado.

1.2.1. ¿Qué es la corrupción? Planteamiento individual, organizacional/relacional y sistémico

El término corrupción tiene un origen etimológico que emana del vocablo latino *corruptio*, el cual podría traducirse como el efecto de que algo "se destrozce, haga pedazos" o entre en un estado de descomposición. Dada su etimología, el término se utiliza como que alegoría que refiere la desviación a la que los sujetos (individual o colectivamente) pueden llegar respecto de las normas de comportamiento estatuidas en una organización, y cualquiera sea la forma que ésta tenga. Una definición ampliamente difundida señala que *la corrupción es el abuso o uso indebido, que efectúa un o unos sujetos, de un poder otorgado para adquirir un beneficio o ganancia privada, ya para sí mismo(s) o para un(os) tercero(s)*.¹¹ La amplitud de esta definición es útil en tanto permite el encuadre dicotómico (es o no es) de diversas acciones o tipos de prácticas consideradas como corruptas. Empero, las limitaciones de la misma definición ocurren al tratar de operacionalizar el concepto en términos de generar acciones de política pública o mecanismos muy concretos. Al respecto, otros planteamientos han ganado difusión por las facilidades cognitivas y las generalizaciones que permiten concretar acciones de cómo contrarrestar el fenómeno.

Entre los principales planteamientos de la corrupción pueden distinguirse tres grupos de acuerdo al modelo que proponen: aquellos que enfocan la corrupción como una práctica en la que el individuo es el principal agente en el

11 Esta definición retoma y conjunta las definiciones utilizadas por las siguientes organizaciones: PNUD (2003), Transparencia Internacional TI (2000), BID (2001), BM (2000) y USAID (1999). Una definición también apropiada es la de Serna (2008): Corrupción "es el uso ilegal de un bien común respecto al que se tiene una relación fiduciaria".

que hay que enfocarse; los que hablan de un fenómeno relacional en donde diversos individuos y grupos son los que interactúan coludidos en la transacción corrupta dentro de una organización; y un enfoque sistémico –magro todavía en la literatura– en el cual la interacción funciona entre redes de individuos intra y extra-organizacionalmente, una dinámica compleja en la cual la expectativa de los actores inmersos es suponer que sus interlocutores actuaran –o tienen fuertes motivaciones para hacerlo– de manera ilegal, o no acorde a su función, con objeto de adquirir un beneficio privado (individual o grupal); esto en una interacción sólida, probada e instituida informalmente.

Ahora bien, la importancia de identificar estos tres enfoques es la base de cómo se planteará el mecanismo a través del cual la *denuncia* puede fungir como eslabón de una política que busca incidir e inhibir el problema.

1.2.1.1. Enfoque individual

Este enfoque de la corrupción como acto individual, proviene de un enfoque reduccionista del fenómeno mismo (sustentado en la *rational choice*), el cual considera que la corrupción regularmente es implementada por individuos quienes racionalizan los costos y beneficios potenciales de sus actos en un marco de reglas concreto con el objeto de tomar la elección que maximice su beneficio. Así, de modo racional y egoísta deciden si participan en un acto corrupto o no. Por ejemplo, un funcionario X para decidir si participa en un acto de soborno, considera el costo y el beneficio probables conforme a la Tabla 1.

Tabla 1. Ejemplo de decisión conforme al enfoque de corrupción individual.

Caso 1			
Decisión	Beneficio ilegal	Costo de ser sancionado	Probabilidad de ser descubierto
Sí participa	+2	-10	.02
No Participa	0	0	No es relevante
Caso 2			
Decisión	Beneficio ilegal	Costo de ser sancionado	Probabilidad de ser descubierto
Sí participa	+2	-20	.80
No Participa	0	0	No es relevante

Fuente: Elaboración propia.

En el Caso 1, el funcionario X tendría incentivos a participar en el soborno, a pesar de que el costo de la sanción es alto, puesto que la probabilidad efectiva de ser detectado o descubierto como un elemento corrupto es muy baja –sólo se detectan 2 casos de cada 100–. En caso de colaborar en el soborno, el saldo obtenido sería, con una alta probabilidad, positivo y mejor a un escenario en el que haya decidido no colaborar. En el Caso 2, en cambio, el funcionario X tendrá mayores incentivos para no involucrarse en el acto de corrupción, dado que el beneficio ilegal obtenido es mucho menor comparado con el costo la sanción –es diez veces mayor el costo del castigo, en el Caso 1 era sólo 5 veces mayor. Además, la probabilidad de detección es mayor –8 de cada diez actos son descubiertos–, de manera que la posibilidad de obtener un saldo positivo luego de participar en un soborno es muy baja.

Desde este mismo enfoque, pero considerando la faceta desde el demandante del soborno, es decir el ciudadano o empresario que colaborará en el soborno, encontramos a un individuo que nuevamente contabiliza y evalúa los costos y beneficios de colaborar en el acto corrupto. Desde este enfoque, el ciudadano o empresario considerará los costos (económicos) adicionales a los legalmente estatuidos en los

que incurrirá para agilizar o facilitar el procedimiento con el que accederá a un bien o servicio versus los costos de tener que esperar un procedimiento normal que puede ser lento, tedioso y que puede requerir, adicionalmente, otros múltiples permisos –es decir, el ciudadano se pregunta: ¿me conviene más pagar la mordida para evitar una infracción mayor? ¿de acuerdo a mi situación me reditúa más pagar el soborno para agilizar mi trámite que esperar el proceso normal?–. En este caso, los costos y los beneficios esperados son una relación que el ciudadano o empresario analiza para determinar si le es más eficiente participar en un soborno para librar o agilizar un trámite o el no hacerlo –en este caso, inclusive una norma que represente una barrera muy alta para el ciudadano, puede facilitar el elevar el precio que el funcionario pondrá al soborno–. Desde la perspectiva del ciudadano o empresario corrupto, su bienestar es beneficiado al lograr mayor eficiencia en sus trámites; empero, la sociedad resulta perjudicada en su eficiencia dado que un sujeto fue beneficiado de manera excepcional, sin seguirse el respeto a la no discriminación en la aplicación de las normas.

Ahora bien, al seguir este tipo de modelo racional individual, el resultado común es generar alternativas de política pública en donde las acciones recurrentes consisten en elevar el costo de las sanciones, incrementar las posibilidades de detección de los actos corruptos o tomar ambas medidas. Ahora bien, este modelo es, ciertamente, reduccionista, puesto que el andamiaje institucional que ha propiciado es uno que se encarga de contener el fenómeno a través de incentivos negativos de dos tipos, preventivos y de reacción: ya de orden intra-organizacional (contralorías, procesos de fiscalización, auditorías contables o auditorías forenses), inter-organizacional (rendición de cuentas) o extra-organizacional (mediante la transparencia); pero, al final, las medidas de contención del fenómeno son mecanismos de castigo y de control. En este enfoque, el objetivo está en incrementar lo más posible la asimetría entre el beneficio probable versus el costo para orientar la conducta de los sujetos de acuerdo a los incentivos creados.

Este enfoque, planteado en los términos referidos, lleva a un cierto reduccionismo que no concibe escenarios alternativos, en los cuales el fenómeno de la corrupción sea considerado no un tipo de situación excepcional propio de un individuo racional maximizador, sino un tipo de eventos frecuente, y hasta una suerte de norma tácita de comportamiento en determinadas organizaciones, transacciones o ante ventanillas de gobierno específicas.

Desde luego que la corrupción es resultado de la forma en que está diseñada o existe la relación entre las organizaciones del estado y los espacios de incertidumbre de los actores que en ellas colaboran (Vértiz, 2000).¹² Sin embargo, reducir las estrategias de intervención a meramente modificar y reorientar los costos y beneficios esperados de los actores que intervienen como una suerte de clave para inhibir el fenómeno es como tratar de tapar el sol con un dedo. Además de los mecanismos de control y de castigo para inhibir el fenómeno es importante considerar los *derechos de propiedad*, los *costos de transacción artificiales* y el *uso/aprovechamiento de la información asimétrica* en el diseño del arreglo institucional de las organizaciones como *facilitadores* del fenómeno de la corrupción.

La definición de *los derechos de propiedad* es un aspecto relevante por cuanto un procedimiento o trámite mal diseñado en una organización puede transferir el poder de decisión al funcionario (Vértiz, 2000). En este caso, por el arreglo institucional existente puede decidir si niega o no un bien o un servicio, independientemente de que existan

12 Como ejemplo baste señalar que parte de la literatura sobre la corrupción en el sector público suele atribuir el fenómeno a dos escenarios de diseño institucional: 1) el *exceso de regulación* en torno a las características y requisitos que el sector público impone y deben de cumplirse para el desempeño de cualquier actividad económica, social o política; es decir, la creación de altas barreras artificiales potencializa necesidad de buscar alternativas para hacer eficientes los procesos. Es en estos casos en que la corrupción se identifica como un "aceite o engrasante" que permite mover la maquinaria; y es concebida como positiva porque logra que las cosas ocurran pese a la tramitología y la burocratización de las organizaciones. Empero, por el contrario, 2) la *falta de regulación* o la existencia de un tipo de reglas muy laxo propicia el uso amplio de la discrecionalidad de los funcionarios quienes se toman en una suerte de "porteros" que imponen una tasa a sus propinas, de lo contrario, el servicio público no se otorga, o si ocurre no es en la calidad y cantidad en que debería.

requisitos formales en cuanto al otorgamiento del mismo. Como ejemplo puede citarse el caso de una infracción al reglamento de tránsito. El oficial encargado de velar por el cumplimiento del reglamento tiene la posibilidad de poder detener o no, de acuerdo a su discrecionalidad, a un conductor ante una violación, es decir, el oficial de policía puede decidir si infraccionar o no a un conductor en caso de que tenga sus luces descompuestas o esté mal estacionado. En este caso, el policía como funcionario tiene el derecho de propiedad para decidir cuándo ejercer su facultad y cuando no, de manera casi estocástica. La detención de un conductor depende mucho del *motu proprio* del oficial de policía.

Por cuanto a los costos de transacción artificiales se refiere, estos surgen cuando el arreglo institucional es tal que existen cuellos de botella o procedimientos que implican una serie de costos que podrían ser evitables –aunque no necesariamente cuantificable monetariamente–, por ejemplo, los costos de tiempo para dirigirse a una ventanilla específica de una dependencia, el costo de formarse para esperar un turno al efectuar un trámite o el costo de cumplir los requisitos para poder acceder a un bien o servicios. Cuando en ciertos casos los costos de transacción artificiales son percibidos como muy altos, es habitual que este facilitador lleve a considerar el costo de un acto de corrupción como lo suficientemente bajo –y, por tanto. Más eficiente– como para que los individuos opten por esta alternativa como acceso a un servicio o bien. A manera de ejemplo, podemos seguir con el caso de una violación al reglamento de tránsito. Si un conductor es sancionado por conducir a exceso de velocidad, y suponiendo que la infracción es factible de ser cubierta por el ciudadano, es probable que éste opte por incurrir en un acto de soborno si el procedimiento para pagar la infracción implica un elevado coste si se considera la multa, el que tiene que dirigirse a una ventanilla específica, en un horario específico y, además, deberá perder varias horas de su tiempo en espera de su turno.

El uso/aprovechamiento de la información asimétrica, como la denominación lo indica, implica una situación de información desigual entre actores involucrados en el procedimiento para proveer o acceder a un bien o servicio público. En este caso, la proclividad a la corrupción puede ocurrir cuando el funcionario tiene la posibilidad de manipular unilateralmente los costos (no necesariamente económicos), los requisitos o la interpretación de las especificidades de las reglas que involucran el adquirir el acceso a un bien o servicio. Un ejemplo al respecto puede ser el procedimiento para tramitar la licencia de apertura de un negocio con un giro regulado, en este caso, si la normatividad y los requisitos no están publicados y lo suficientemente detallados –sin dejar dudas o ámbitos de discrecionalidad a favor del funcionario de ventanilla– es probable que el funcionario pueda alterar artificialmente los costos y barreras con el objeto de orillar al ciudadano a optar por una estrategia de soborno que facilite el trámite requerido.

No obstante lo anterior, seguir el enfoque individual en el que los actos de corrupción ocurren motivados por una decisión racionalidad maximizadora de los sujetos es reducir la complejidad del fenómeno y limitar las opciones de acción cuando el problema de la corrupción es más amplio y con una dinámica que contiene estratagemas en donde redes de actores y grupos pueden coordinarse y coludirse en una organización. En este tipo de casos, la vigilancia, el control y el adecuado diseño del arreglo institucional son alternativas con capacidades limitadas (si no es que impedidas) para confrontar el problema.

1.2.1.2. Enfoque organizacional/relacional

De acuerdo al enfoque organizacional/relacional, la corrupción es un fenómeno que en su origen no puede atribuirse exclusivamente a un individuo racional y egoísta que actúa aprovechando las debilidades del marco normativo al tiempo de maximizar su beneficio privado, siempre a la sombra de la investidura de un cargo o poder fiduciario otorgado. Este enfoque no plantea que una manzana sea

la que está podrida y que ella sea la que corrompe al resto de las manzanas aledañas. El planteamiento organizacional/relacional subyace en modelos que –siguiendo la metáfora de las manzanas– se enfocan en la cesta más que en las manzanas, pues asume que son variables organizacionales y sociales las que orientan y empujan colectivamente la conducta no ética e ilegal en las decisiones de los miembros de una organización.

La relación entre los actores dentro de la organización es la que, con el tiempo, genera tácitamente un horizonte de certidumbre y expectativas de cómo actuar y comportarse de acuerdo a un código de grupo e intereses que no necesariamente están acordes a las normas instauradas explícitamente –de manera formal– en la organización. En este sentido, la compleja interacción entre factores organizacionales e individuales, esto es, el clima de la organización, el sistema de recompensas, las normas, los códigos de conducta informales –y su diacronía frente a los formales–, los ámbitos de control, las arenas de poder y el consenso social respecto a lo que se espera de uno como miembro de un grupo, son elementos que funcionan como *facilitadores* de la corrupción. En una organización estos elementos pueden facilitar la existencia de colusión, relativamente estable, respecto a ciertas prácticas corruptas (Brass, Butterfield y Skaggs, 1998).

Uno de los planteamientos básicos de este enfoque es que los actores organizacionales están inmersos en una estructura de interrelaciones que limitan o generan las oportunidades para actuar de manera corrupta. En este sentido, dado que los actores de una organización están inmersos en una interacción frecuente, que se extiende –y genera expectativas– al futuro, es probable encontrar cierto nivel de confianza para actuar de manera coludida y homologar colectivamente el código de las exclusiones aceptables en la normatividad formal existente. Es decir, los actores al rutinariamente colaborar y conocerse, pueden, con el tiempo, homologar lenguajes, generar lazos de reciprocidad, probar sus límites y los de las reglas, hasta el punto de implícitamente

establecer códigos de qué tanto se puede violar –o aplicar de manera laxa– una regla. Por ejemplo, cuando un funcionario tiene que comprobar gastos de viáticos o de consumos por un viaje de trabajo, es factible que este pueda solicitar una selección “a modo de sus gastos” o pedir laxitud en cuanto a qué tipo de gastos o recibos probatorios incluir en la relación que se entregará al área de finanzas de su organización. En este caso, este tipo de favores emerge por la confianza y reciprocidad que surge entre los actores, pero, ciertamente, es un terreno *in crescendo* y propicio para la corrupción. Una solicitud de este tipo, en cambio, no es factible de que ocurra cuando el solicitante del favor fue recientemente reclutado o no tiene una relación y comunicación constante y cercana con el personal encargado de recibir los recibos de viáticos y gastos de la organización.

Ahora bien, en casos en los que la interacción de favores, confianza y reciprocidad es tan aguda que las prácticas corruptas se han impuesto, es posible hablar de una dinámica corrupta al tipo de una *resbaladilla*; es decir, la estructura y los comportamientos esperados en el clima de la organización son tales que empujan a cualquier miembro –inclusive los recién reclutados y que nunca han colaborado en actos corruptos o no éticos– a seguir los canales ilegales para acceder a un beneficio o bienes de manera extraordinaria. Este tipo de casos supone organizaciones en las que integrarse confiere la obligación, a los nuevos reclutas, de comportarse y explotar el cargo y poder que les fue otorgado para beneficiarse a sí mismos y a los miembros coludidos del grupo. Ejemplo de este caso puede ser el cobro de cuotas a policías en sus respectivas corporaciones. En las agrupaciones policíacas de tránsito no son encasas las denuncias por parte de elementos que aseveran ser obligados a extorsionar para pagar cuotas a sus altos mandos; estas cuotas son a cambio de poder disponer de patrullas o motocicletas en el desempeño de sus funciones –de no pagarlas los envían a cruceros o cumplir sus funciones a pie en las calles–. En consecuencia, los elementos policíacos tienen que extorsionar y abusar de su función con el objeto de adquirir los recursos necesarios para “pagar” la renta que les permita mantener su trabajo. En caso

de negarse, son denostados, rechazados por la mayoría de sus compañeros y, en ocasiones, hasta expulsados mediante cualquier pretexto que justifique supuestas violaciones al código o normas formales estatuidas. En este tipo de casos, la organización tiene *de facto* un marco de conducta y comportamiento esperado al que trata de someter a cualquier nuevo elemento reclutado. Precisamente aquí, el individuo tiene muy pocos elementos para poder resistirse pues sabe que no se enfrenta a un sujeto concreto, sino a una red de individuos en donde su reputación y aceptación en la interacción relacional está puesta en juego, de modo que la alternativa más sencilla es someterse al código de conducta no ético de la mayoría para evitar sanciones sociales por parte del grupo.

Situaciones como en este último caso evidencian la existencia de redes de corrupción complejas y extendidas; es posible que haya sujetos de la red capaces de boicotear los sistemas de alarma y monitoreo encargados de revelar casos de corrupción o anomalías procedurales. En estas redes, el actuar de los actores organizacionales es muy estratégico y en la mayoría de los casos traficar influencias o realizar operaciones que no pueden ser identificadas a través de los procesos organizacionales rutinarios –como la generación de los registros administrativos o la publicitación (transparencia) de los mismos– requiere la colusión de diversos funcionarios que colaboran y se distribuyen entre sí los beneficios adquiridos de manera ilegal y anómala.

Este escenario es difícil de modificar mediante mecanismos enfocados a castigar individuos concretos, puesto que administrativamente tales procedimientos vinculantes no son operables dada la complicidad y protección mutua que los individuos coludidos sostienen. En este caso, los mecanismos de incidencia contra el fenómeno requieren generar situaciones de incertidumbre que desestabilicen al grupo o, en un caso más grave, sistemas de infiltración para dismantelar de manera quirúrgica y bien informada a los principales articuladores de la red. Precisamente, debe reconocerse que en ciertas circunstancias la incertidumbre

es un fuerte detonador para que las redes se comporten de manera oportunista, depredadora e injusta –a veces incluso entre los mismos miembros de la red, aunque regularmente la incertidumbre coadyuva para expolien más agresivamente los recursos públicos o el cargo del que son fiduciarios–, dado que saben que los beneficios ilegales obtenidos son sólo por el período de tiempo en que se mantengan en el cargo/función, esto es, mientras se preserve el status quo. De modo que el disfrute de la corrupción tiene, en cierto modo, fecha de caducidad –aunque los cargos públicos a veces se vean de modo patrimonialista, no es así–.

En consecuencia, confrontar un problema de corrupción organizacional/relacional tiene un nivel mayor de dificultad que no se puede atender con las variables tradicionales de control/monitoreo y castigo. En estos casos las acciones requieren trata de crear dinámicas de inestabilidad para desarticular la red y modificar los códigos de conducta corruptos enarbolados de facto. La complejidad de atender un fenómeno como éste en una organización radica en el hecho de que ni los actores con facultades reguladoras al interior de la misma son plenamente confiables. Un escenario de este tipo, con desconfianzas mutuas, implica la existencia de un problema difícil de atajar dado que el fenómeno de la corrupción se torna en *un problema de acción colectiva*¹³ –y no uno de incumbencia estrictamente individual–; en el cual los instrumentos para confrontarlo y reducirlo son más limitados y, también, demandan mayor articulación para su implementación.

13 Un *problema de acción colectiva* es, *grosso modo*, aquella situación en donde individuos que conviven en una situación interdependiente toman elecciones que buscan satisfacer su bienestar inmediato y particular (de modo oportunista) a costa del bienestar general. En el caso concreto de una situación de corrupción organizacional, los individuos coludidos están expoliando la organización y su cargo en ella a base de afectar el funcionamiento de la institución, su reputación y de abusar no sólo de un poder fiduciario, sino, en la mayoría de los casos, también de recursos públicos que han sido asignados para cumplir con una labor gubernamental. El problema, entonces, consiste en lograr que las elecciones independientes de los individuos se coordinen de modo que se privilegie el mayor bienestar general, mismo que se puede alcanzar si todos cooperan de manera consecuente.

1.2.1.3 Enfoque sistémico

El enfoque sistémico supone un escenario en el que el fenómeno de la corrupción está tan extendido que resulta relativamente sencillo y bajo el costo –tanto para funcionarios como para ciudadanos– de acceder a prácticas ilegales/anómalas que prometen beneficios y bienes a los que no se tendría acceso si no hubiera tales irregularidades. En este escenario, al interior de las organizaciones, y entre éstas, es prácticamente normal comportarse conforme a un código de conducta no ético que, no obstante, es socialmente reconocido. El código implícito general de preferir seguir canales informales y corruptos para acceder a un bien o servicio es casi un lenguaje omnipresente en el cual los actores organizacionales ya han logrado una división del trabajo, estandarización de procesos, generación estructuras paralelas a la sombra de cada organización, y mecanismos de recompensas y penalizaciones para aquellos miembros que participan en la dinámica colusoria (Arellano, Hernández y Lepore, 2015). Esto es, dada la expansión del fenómeno de la corrupción, se han creado sindicatos y redes de corrupción que interactúan y se amplían entre dependencias gubernamentales. Aprovechando la normalización del fenómeno, la rotación de personal y los ascensos en el sector público, estas agrupaciones han ido consolidando su poder al amparo de la protección recíproca. La lógica de “si tu rascas mi espalda, yo rasco la tuya” se impone lentamente, la reciprocidad y la confianza creado entre estos grupos de colaboradores se consolida con el tiempo, de manera que “tener el enchufe”, “el contacto” o “el amigo”, así como la gestión de redes y de amistades se convierte en un factor capital de fortaleza, supervivencia y competitividad que es normal.

Entonces, un fenómeno de corrupción sistémica emerge cuando el sistema político y organizacional formal no coexiste con uno informal, sino que, en la práctica, ha sido superado y casi suplantado por éste. La manera formal de reparto y acceso de recursos –de acuerdo a reglamentos y normas– ha sido modificada por la discrecionalidad de los funcionarios

y miembros de cada organización (Serna, 2009). El nivel de connivencia y aceptación de la corrupción tiene un nivel de banalización y aceptación que se mira como una práctica regular, en la que inclusive no hay resistencias para participar –ya por parte de los demandantes de la práctica o los oferentes–, la corrupción se entiende como una alternativa distinta –los canales institucionales todavía siguen para los desafortunados que pretendan ceñirse a ellos– para adquirir o acceder a un bien, o incluso como parte de una recompensa que los individuos merecen como resultado de su labor en una organización.

En este sentido, la división entre funcionario y ciudadano tiene un sustrato subyacente que los vincula y acerca: la complicidad, ambos son colaboradores tácitos o declarados de prácticas y actos corruptos que en el corto plazo benefician de manera privada; empero, en el largo plazo, el bienestar social es depauperado al tiempo que la noción de “lo público” se debilita y pierde sentido ante la *praxis* cotidiana. En este contexto, el trámite de una licencia, de un permiso, el acceso a seguridad social, a servicios de salud, justicia y hasta de educación, posibilita que los ciudadanos puedan beneficiarse si tienen la disposición a pagar el sobrecosto existente; empero, ello viola el principio de igualdad de derechos y acrecienta las diferencias entre los deciles socioeconómicos más extremos.

De acuerdo al enfoque sistémico de la corrupción, la manera de tratar y confrontar el problema demanda más recursos y acciones más amplias. Casi en cualquier organización es posible encontrar a miembros coludidos que impidan llevar un seguimiento de redes de corrupción; o se puede alcanzar un punto estable en dónde todos tienen las manos atadas dados los antecedentes de actos no éticos e ilegales de su historial. Así que es prácticamente imposible indiciar a un grupo sin que surjan argumentos de un uso discrecional y sesgado de la justicia. Además, acabar con la normalización del fenómeno implica diseñar políticas para cambiar la mente de los ciudadanos acostumbrados a la

existencia de alternativas informales de negociación y de accesos anómalos a servicios y bienes.

De acuerdo al planteamiento sistémico, no es probable que utilizando políticas intervencionistas o incrementando las sanciones se tengan efectos reductivos en el fenómeno. Los cambios requieren modificar las condiciones permanentes en que emerge el problema, cambiar las expectativas de las interrelaciones de los individuos—clarificarles que la corrupción es una anomalía y tiene consecuencias—, reestructurar las transacciones que institucionalmente existen —y proveen alternativas para comportamientos ilícitos—, y establecer un aparato/sistema de investigación y educación con el que, precisamente, la denuncia se torne en el detonante clave para confrontar casos concretos e iniciar operaciones para desnormalizar la corrupción.

Cambiar la postura gubernamental y ciudadana hacia la corrupción requiere educar a lo individuos en torno a la corrupción como problema y su legalidad. No obstante, ello no implica generar campañas propagandistas de las funciones y la eficacia de las instituciones existentes al respecto, o condicionar a los ciudadanos a comportarse de acuerdo a un conjunto de normas que deben aprender e introyectar; ni publicitando las denuncias para incrementar el coste psicológico y el temor a la ley. Estas acciones de manipulación masiva no funcionan más que de manera pasajera. Las acciones de fondo requieren hacer comprender a los sujetos cómo el aparente beneficioso de la corrupción es un sobrecosto ilegal y que, al final, este problema es dañino para la sociedad y el futuro de la misma. Educar y brindar los canales para denunciar son maneras, muy básicas, de reorientar la confianza relacional de los sujetos; reconfigurar el juego para que la confianza no sólo sea entre los miembros coludidos en una red, sino entre los miembros que coexisten en una comunidad. Nuevamente, el problema no es sencillo dado el problema de acción colectiva que supone un fenómeno sistémico, sin embargo, hay mecanismos para afrontarlo.

1.2.2. Operativizar el fenómeno

Expuestos los tres principales planteamientos que subyacen a los modelos y definiciones de corrupción más extendidos, es menester, todavía, agruparlos en dos grandes nomenclaturas para poder tratarlos de manera operativa; es decir, para efectivamente instrumentar mecanismos *ad hoc* con los que sea viable alcanzar cierta eficacia para confrontar el fenómeno.

De acuerdo al tipo de interacción que emerge entre los actores inter e intra organizacionales, la duración del acuerdo, el reconocimiento y la estabilidad que surge entre los involucrados en la práctica corrupta, es posible diferenciar entre una corrupción de tipo *extorsivo* y uno *colusivo* (Casar, 2015).

La corrupción extorsiva es aquella que regularmente ocurre una o pocas veces entre un corrupto (parte pasiva que permite que la práctica corrupta ocurra) y un corruptor (parte activa insta el acto), quien a cambio de una dadora o beneficio condiciona la ejecución u omisión de su deber cotidiana en una organización. Este tipo de práctica es como una interacción en un mercado, es un intercambio entre un oferente y un demandante sin más intermediación o prolegómeno –no importan la identidad del interlocutor, sólo cumplir con la parte del trato correspondiente–. En una extorsión no necesariamente se requiere un vínculo de confianza o reciprocidad entre los actores, puesto que lo perecedero del contacto propicia que las partes cumplan con lo correspondiente en la transacción y así concluya la interrelación. Este tipo de actos son recurrentes en los trámites de ventanilla, con los funcionarios –regularmente la brecha de poder de estos se extiende al uso discrecional para proveer o no un servicio o bien– que directamente tranzan con los ciudadanos y consumidores. De ahí que el planteamiento individualista, esto es, aquel que propone meramente mecanismos de control, monitoreo y castigo eficaces son, relativamente, adecuados para confrontar el problema. Un área dentro de la organización y con facultades suficientes

puede atender este fenómeno dado que el intercambio entre corrupto y corruptor sigue una dinámica de cuasi mercado.

La corrupción colusiva, por otra parte, es un tipo de interacción más estable y de mayor durabilidad en el tiempo. Por lo tanto, la confianza y los acuerdos informales juegan un papel importante entre los miembros que colaboran, de ahí que la identidad entre los miembros es significativa –tanto al interior como al exterior de la organización–. Además, en estos casos se requiere una intervención especializada por parte de distintos miembros –con habilidades técnicas o facultades especiales como actores organizacionales–, quienes se encargarán de gestionar y mantener secretas las operaciones ilícitas. En estos casos, regularmente, la red se nutre y apropia de bienes, favores o recursos que adquiere del exterior –es decir, de otras organizaciones públicas–; de los que roba de la misma organización; o se beneficia de fuentes de ingreso extraordinarias a base de omitir –o aprovechar– el cumplimiento de normas en negocios particulares. En este caso, los miembros coludidos conforman acuerdos, entre sus “conexiones cercanas”, para desviarse y evadir las reglas estatuidas; todo ello mediante una división del trabajo informal de acuerdo a sus posiciones y cargos.

Tabla 2. Matriz de operativización de la corrupción de acuerdo a planteamiento teórico.

Planteamiento teórico	Características	Tipo	Interacción entre actores	Medida para confrontar	Encadre legal de delito específico por planteamiento ¹⁴
Individual	<ul style="list-style-type: none"> -Los Incentivos importan. -El sujeto decide racionalmente para maximizar su beneficio. 	<u>Extorsivo</u>	<ul style="list-style-type: none"> -Jugada de una única vez (excepcionalmente pueden ser más). -No importa la confianza, pero sí el cargo o función de al menos uno de ellos. 	<ul style="list-style-type: none"> -Monitoreo. -Vigilancia. -Castigos superiores al beneficio esperado. 	<ul style="list-style-type: none"> -Soborno. -Abuso de funciones.
Organizacional/ relacional	<ul style="list-style-type: none"> -La interacción y códigos informales importan. -La corrupción se da en un proceso en el tiempo con intermediarios y acciones no corruptas. -El canon de conducta es impuesto. -En casos agudos, la dinámica para los nuevos reclutas es al modo de una resbaladilla. -Violencia o amenaza de ella. 	<u>Colusivo</u>	<ul style="list-style-type: none"> -La reciprocidad y confianza es relevante. -Juego reiterado que crea reputación. -Diversos miembros de la jerarquía de la organización intervienen (pasiva o activamente). 	<ul style="list-style-type: none"> -Investigación. -Capacitación respecto al marco formal y funciones de los miembros. -Modificar sobre-regulación o falta de regulación. -Unidades de control interno. -Excepcionalmente un actor externo puede intervenir para reducir el problema. 	<ul style="list-style-type: none"> -Peculado. -Tráfico de influencias. -Abuso de funciones. -Obstrucción de la justicia. -Conspiración/ colusión para cometer corrupción. -Uso ilegal de información confidencial. -Nepotismo.

14 Para más detalles de la clasificación véase, infra, apartado 2.3.

Continúa...

... Continuación

Planteamiento teórico	Características	Tipo	Interacción entre actores	Medida para confrontar	Encuadre legal de delito específico por planteamiento. ¹⁴
Sistémico	<ul style="list-style-type: none"> -El problema es omnipresente. -La corrupción está normalizada. -Es sencillo acceder a los canales ilícitos. -Múltiples redes coexisten y colaboran. -Las normas informales se sobrepone al comportamiento institucional. 	<i>Colusivo</i>	<ul style="list-style-type: none"> -Diversas redes intervienen. -Informalmente se han creado procedimientos estándar para el actuar ilícito. -Importa la identidad y la confianza de los conniventes. -La interacción es relativamente estable en el tiempo. 	<ul style="list-style-type: none"> -Capacitación respecto al marco formal. -Educación del problema de la corrupción. -Unidades de investigación inter-organizacional. -Capacidad burocrática y marco judicial robusto. -Estrategias de aplicación general y programas específicos. 	<ul style="list-style-type: none"> -Peculado. -Tráfico de influencias. -Obstrucción de la justicia. -Uso ilegal de información confidencial y privilegiada. -Nepotismo. -Conspiración para cometer corrupción.

Fuente: Elaboración propia.

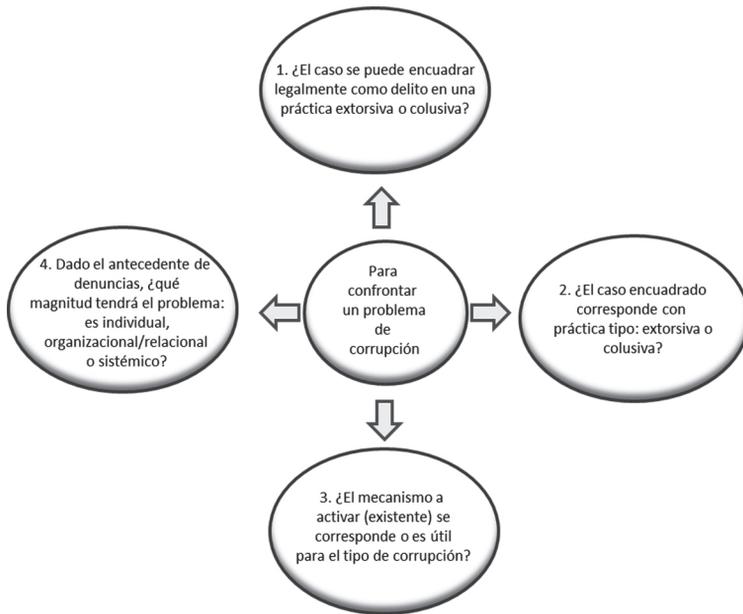
En ambas nomenclaturas, prácticas extorsivas o colusivas, es posible catalogar los planteamientos más difundidos de la corrupción (Tabla 2) y con base en ellas definir los rumbos o tipos de mecanismos que podrían implementarse para confrontar el problema en sus distintas manifestaciones de delito. En este sentido, tener claridad respecto a éste tránsito desde la definición teórica de la corrupción –y su planteamiento subyacente– hacia un enfoque más operativo requiere reconocer sí, en efecto, hay correspondencia entre la manera en cómo se define el problema y el tipo de herramientas disponibles (y necesarias) para reducir el fenómeno e incidir de la manera esperada en la realidad. Esto es, la importancia de identificar la correspondencia entre el planteamiento subyacente a un modelo o definición de corrupción es conocer si el mecanismo que se activará para atenderlo es coherente. Particularmente porque un ciudadano cuando acude ante una autoridad para *denunciar un caso de corrupción* no lleva plenamente encuadrada la práctica de la que fue víctima. El denunciante lleva su caso y lo describe a la autoridad competente, y ésta es la que encuadra la práctica en un tipo de delito específico con sanciones y mecanismos de investigación concretos. Si el encuadre o el caso no es el adecuado, seguramente no habrá un acto de sanción o resarcimiento de daños. De ahí que sea importante lograr esta claridad cognitiva inicial. El encuadre específico de la práctica será difícil de garantizar, pues esto depende del marco jurídico de cada país o entidad; y de la capacidad y criterio del funcionario receptor de la denuncia. Empero, para los decisores de políticas públicas lo más relevante es la correspondencia entre el planteamiento del problema, el tipo de práctica entre los actores y el mecanismo necesario a desarrollar/diseñar para incidir en el fenómeno (véase Tabla 2).

En consecuencia, dadas las diferencias entre ambos *tipos* de prácticas –tiempo, acciones, confianza y reiteración de las interrelaciones– resulta importante lograr identificar cómo el planteamiento subyacente de la definición del problema, el tipo de práctica, el encuadre legal que se haga del delito y los mecanismos existentes son elementos que permitirán atender efectivamente al fenómeno y llevar cada caso denunciado hasta sus últimas consecuencias.

El Cuadro 2 justamente expone las interrogantes que van en un sentido inductivo, de lo particular hacia lo general para indagar si cada uno de los engranes necesarios para acometer un caso son adecuados y se corresponden. Ahora bien, a excepción de que un asunto de corrupción sea descubierto por la autoridad competente y facultada para atender tales casos, la denuncia será el eslabón clave que detonará el seguimiento de un proceso específico. Un proceso capaz de atender un caso de corrupción extorsivo o colusivo, pues cada uno de estos dos tipos demanda mecanismos muy concretos que si son usados en un caso inadecuado no arrojarán información ni pruebas que permitan llegar a resultados concretos.

De acuerdo al Ciclo que propone el Cuadro 2, es relevante identificar si el caso denunciado, primero, se puede encuadrar como algún tipo de delito concreto de acuerdo al marco jurídico existente. En caso de negativa, habría que indagar si el caso es efectivamente de corrupción o si algún otro tipo de delito; en caso de que sí sea corrupción y no se pueda tipificar sería prudente averiguar si se requiere modificar el marco normativo.

Cuadro 2. Ciclo de interrogantes para confrontar un fenómeno de corrupción.



Fuente: Elaboración propia.

El segundo paso es identificar si el caso denunciado es un caso de corrupción extorsiva o colusiva. En el primer caso, irremediablemente se identificará que la transacción es entre funcionarios que individualmente están aprovechándose de una regla que sobre-regula o que deja mucho espacio para ejercer su discrecionalidad, ello permitirá saber qué tipo de acción generar. Empero, si se identifica que hay más de un funcionario o miembro de una determinada organización, será necesario preguntarse si el fenómeno no será ya organizacional/relacional, de manera que lo que se deberá implementar sea una acción capaz de confrontar un problema de tipo colusivo. Resolver esta interrogante es de principal interés, pues en caso de que el problema sea colusivo, al implementar acciones *ad hoc* para un tipo extorsivo no habrá consecuencias ni efectos, dado que la red de miembros coludidos lograra desarticular los mecanismos de monitoreo y vigilancia.

El tercer paso a resolver es indagar si los mecanismos existentes efectivamente sirven para atacar el tipo de problema. Puede haber casos en los que a pesar de identificar casos de corrupción colusiva sólo existan mecanismos para atender corrupción de tipo extorsiva. En estas situaciones, evidentemente, no será posible lograr los resultados esperados, el problema se agravará y la percepción de normalización de la corrupción podría normalizarse ante la evidente impunidad existente, dado que los mecanismos existentes no pueden procesar el tipo de fenómeno que prevalece. Sin embargo, es relativamente más viable adaptar un mecanismo diseñado para corrupción colusiva a un tipo extorsivo que hacerlo a la inversa.

La última etapa consiste en tratar de evaluar la magnitud del fenómeno de la corrupción, particularmente para saber en qué medida deben comprometerse los actores con capacidad de decisión y en qué cuantía se requerirán recursos para confrontar el problema. Si el diagnóstico a una organización plantea que la corrupción que ocurre es regularmente de tipo extorsivo, será útil transformar los *facilitadores* que propician la corrupción –reglas, nivel de discrecionalidad, opacidad, requisitos, entre otros–. Si, dados los antecedentes inmediatos, se vislumbra un fenómeno de colusión en la organización, habría que identificar cómo opera la red y su magnitud. En este caso, disponer de organismos externos de vigilancia podría ser una alternativa para evitar que los actores encargados de fiscalizar sean cooptados. Además, es importante considerar el tipo de organización que está siendo afectada, puesto que en el ámbito público hay ciertas instituciones que peculiarmente son expuestas al fenómeno de la corrupción debido a la función gubernamental que desempeñan –ministerios, procuradurías generales, departamentos de policía, presidios, departamentos de drogas y armas, entre otros– y a la cercanía con actores criminales que podrían tratar de capturar o cooptar a los funcionarios. Por su parte, si el diagnóstico inicial supone que el problema está tan normalizado y extendido que podría presumirse sistémico: será necesario pensar en acciones de intervención más amplias, pues el fenómeno no

se localiza en unas cuantas organizaciones específicas, sino que es un tipo de comportamiento con un alto grado de institucionalización y en donde podría ser necesario contar con un organismo coordinador de la política anticorrupción.

En consecuencia, sea cual sea el tipo de fenómeno y diagnóstico generado, la *denuncia es el disparador* de una serie de acciones y procedimientos que requieren coherencia y consistencia entre sí, pues de ello depende la efectividad de las acciones contra casos de corrupción, la reducción del fenómeno y el que no se inhiba la "cultura" de la denuncia.

1.2.2.1. Legislación en materia de corrupción. Una muestra de su importancia

El fenómeno de la corrupción y su complejidad también está relacionado con la manera en que tales prácticas están tipificadas en el derecho positivo. Si un acto no puede encuadrarse como una práctica susceptible de ser sancionada es probable que la oportunidad para seguir actuando de un modo corrupto. En el caso de México, hasta antes de que entre en efectivo funcionamiento la reforma que crea el Sistema Nacional Anticorrupción, del marco normativo es interesante analizar lo siguiente: La constitución política federal establece un sistema de responsabilidades para los funcionarios¹⁵ conformado por cuatro vertientes (arts. 108-114, CPEUM): la primera es la responsabilidad política para funcionarios de alto rango por la comisión u omisión de actos que redunden en actos perjuicio del interés público. La segunda es la responsabilidad penal para los funcionarios que incurran en un delito factible de encuadrar en algún crimen penal. Precisamente el artículo 109 constitucional establece que a dichos actos se aplicará el Código Penal

15 El artículo 108, párr. I de la CPEUM de establece que "se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones".

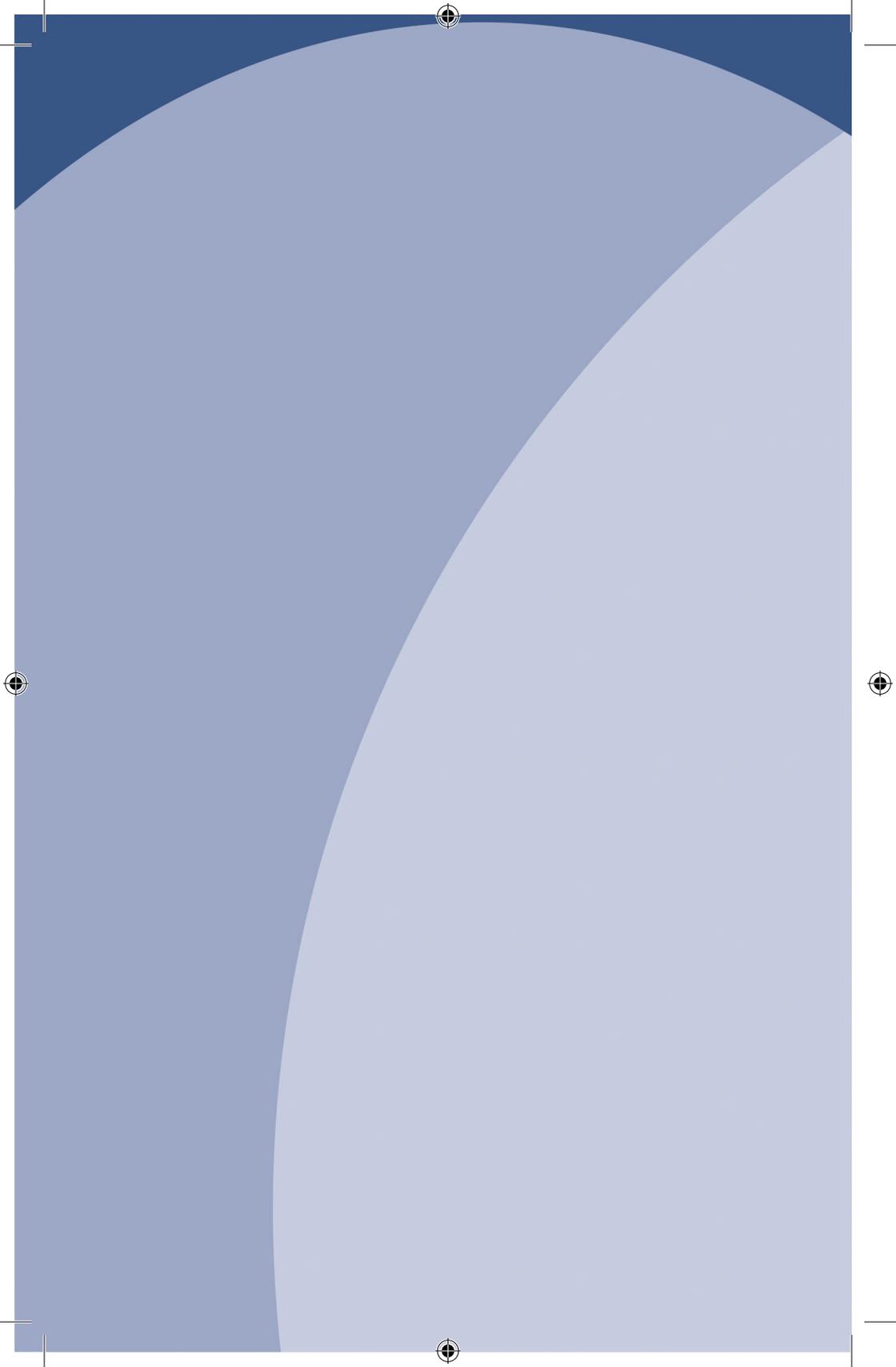
Federal, que en los Títulos Décimo y Undécimo especifican los delitos en que puede incurrir un servidor público –por cuestiones de espacio sólo serán mencionados–: ejercicio indebido del servicio público (art. 214), abuso de autoridad (art. 215), desaparición forzada (arts. 215-A, 215-B, 215-C y 215-D), coalición de servidores públicos (art. 217), concusión (art. 218), intimidación (art. 219), ejercicio abusivo de funciones (art. 220), tráfico de influencia (art. 221); cohecho (art. 222 y 222 bis),¹⁶ peculado (art. 223), enriquecimiento ilícito (art. 224), delitos contra la administración de justicia (art. 225) y ejercicio del propio derecho (arts. 226 y 227). El tercer tipo sanción es la responsabilidad administrativa para los servidores que falten a la legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad y eficiencia en la función pública. Por último está la responsabilidad civil para los funcionarios que con su actuación ilegal causen daños patrimoniales. No obstante la diferencia que existe entre estos cuatro tipos de responsabilidades, un funcionario puede ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones según sea el caso (PJF, 1996).

Por su parte, el detalle de las actividades genéricas y deber a las que está obligado todo servidor público están consignadas en los artículos 7º y 8º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. El problema en este sentido, es que la Ley y la normatividad reglamentarias no establecen los mecanismos precisos para acreditar una violación a cada una las obligaciones estipuladas, esto posibilita que la ley se aplique con discrecionalidad tanto para perseguir como para favorecer a determinados infractores. Precisamente, las dificultades para fincar responsabilidades por corrupción (ya para establecer la investigación y pruebas necesarias o por encubrimiento) quedan reflejadas en la información proporcionada por la Fiscalía Especial para el Combate a la Corrupción y en el servicio público que reporta sólo 10 investigaciones por

16 Este artículo fue modificado a fin de implementar la Convención para Combatir el Cohecho de servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales e Internacionales de la OCDE, de manera posible fincar responsabilidades penales de delito de cohecho a funcionarios extranjeros.

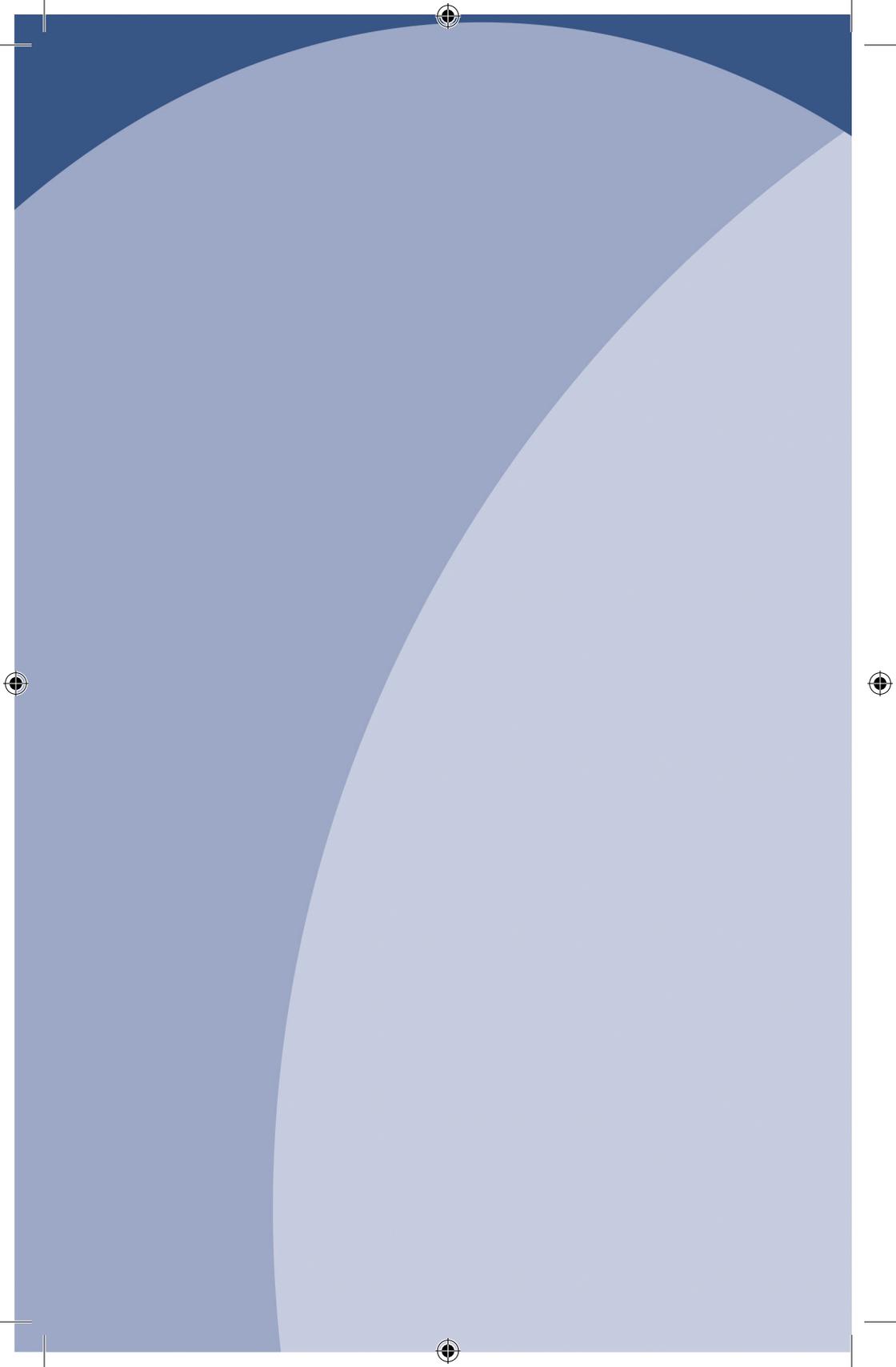
cohecho entre 2007-2010, y 2 de cohecho contra servidores públicos extranjeros en 2010 (Senado de la República, 2013).

Tal escenario complejo y profundo dificulta el determinar estrategias que permitan atender un problema de acción colectiva, el cual tiene que ser atendido de manera sistemática y, también, sistémica. Desde luego, generar mecanismos y diseñar arreglos institucionales robustos es precondition para comenzar a reducir el fenómeno de desconfianza y corrupción normalizada tanto en niveles de directivos, burocráticos y operativos de la administración pública. Empezar por dar coherencia y generar marcos para poder encuadrar actos de corrupción como delitos concretos es un avance por dónde comenzar a enfrentar el fenómeno.





2. La denuncia: mecanismo de irrupción en interacciones corruptas



2. La denuncia: mecanismo de irrupción en interacciones corruptas

La denuncia es un instrumento que tiene el potencial de develar hechos corruptos, secretos y delictivos; es el mecanismo a través del cual algo que se supone no está ocurriendo es anunciado y probado ante el órgano o autoridad competente para iniciar el proceso de investigación y sanción correspondiente. Una denuncia puede dar pie a desestabilizar a los sujetos coludidos en actos de corrupción. Aunque si el fenómeno de la corrupción está muy extendido, es sistémico, es probable que la institucionalización del fenómeno sea tal que la impunidad prevalezca, puesto que inclusive es "innecesario" encubrir un acto o red de corrupción dada la incapacidad de la sociedad y sus instituciones para efectuar los mecanismos penales correspondientes (Ferreiro, 1996).

La dimensión clandestina de la corrupción es la principal variable que, en muchas ocasiones, impide el seguimiento e investigación del fenómeno. El propio proceso social u organizacional que la sostiene puede crear mecanismos y procesos para mantener y desarrollar instrumentalmente esa misma capacidad de no ser detectado por los canales formales de procedimientos o supervisiones. Precisamente por ello es capital que haya canales de queja y denuncia.

En el caso de las *quejas*, éstas son la llamada de atención que obliga a indagar cómo se está procesando un trámite o atendiendo un tipo de casos. Por ejemplo, en un trámite para solicitar una licencia de conducir, si un ciudadano manifiesta su queja porque el funcionario que le atiende le retrasa u obstaculiza el trámite, usa cualquier tipo de pretexto documental que jurídicamente no tenga fundamento –no permitir el trámite porque falta una fotocopia de un documento que presenta en original, porque la hora para el trámite fue sobrepasada, porque falta algún documento no señalado en los requisitos–. La queja es una señal de que probablemente haya funcionarios incompetentes o descuidados que en su actuar orillen al ciudadano usuario a

buscar un canal alternativo, el soborno, para acceder al bien o servicio esperado. En este caso, la queja es un instrumento que sirve para levantar banderas amarillas y acceder a información (proporcionada de manera confidencial o no) que permita a la organización mejorar sus procesos y reducir los riesgos de proclividad a la corrupción.

La *denuncia*, por su parte, es un método con el cual una unidad o autoridad se hace de información respecto a la probable comisión de un acto ilícito o una falta, para ello el denunciante provee los hechos cometidos y el supuesto responsable de los mismos. Con ello se da pie a la activación de un protocolo de investigación e indagatorias para sustanciar el caso y descargar las pruebas conducentes al desechamiento del mismo o a la sanción, conforme a derecho, de los presuntos culpables. En esta última vía es cuando la denuncia se convierte no sólo en el detonante de un procedimiento de pesquisa, sino también en un disparador que logra un efecto *disruptor*, que rompe la estabilidad alcanzada por la reciprocidad y lazos de los sujetos conniventes que colaboran –o han colaborado– en un acto corrupto o, bien, en una red de corrupción.

2.1. El denunciante y su contexto

Como elemento disruptor, la denuncia puede emerger de dos tipos de actores: por un *particular* o por parte de un *connivente*. La denuncia de un particular supone que el individuo denunciante puede proveer información o testimonio de un acto de corrupción como un beneficiario, ciudadano o miembro de una organización pública que está siendo víctima de los ilícitos, en este caso, el denunciante no es partícipe de los que colaboran en el acto corrupto, pero por su cercanía laboral, funcional o como usuario pudo percatarse de los hechos. La denuncia de un connivente es cuando algún miembro de la red o un colaborador del acto corrupto lo denuncia ya porque argumente que fue coaccionado para actuar ilícitamente en su función o porque encuentra alguna ventaja –vengarse, evitar responsabilidades, disminuir su pena, entre otros– en denunciar al grupo de miembros

corruptos. Empero, también existe la posibilidad de que ambas denuncias ocurran en diferente momento, que un particular detone las investigaciones mediante una denuncia y que alguno de los colaboradores del acto o red de corrupción también presente su denuncia ante una situación de evidente descubrimiento y castigo de lo acontecido.

Aunque el poder de la denuncia es poderoso como revelador y disruptor de la corrupción, sin embargo, su "levantamiento" y efectividad está sometida a factores institucionales y elementos de percepción contextual del denunciante. En el primer caso, *grosso modo* pueden considerarse la capacidad burocrática existente, que se posean investigadores competentes; que haya procesos de selección de situaciones sospechosas –no todas las denuncias pueden procesarse ni todas serán reales–; y la existencia de herramientas procesal-penales que permitan dar seguimiento sancionador y encuadre a las indagatorias con pruebas consistentes de la comisión de un delito –estos aspectos serán tema de un análisis posterior, véase apartado 2.3– (Ferreiro, 1996). Por lo que respecta a los elementos contextuales de percepción del denunciante, estos tienen que ver con una serie de aspectos que pueden incentivar o no la denuncia de acuerdo a elementos de valoración subjetiva.

- **La cercanía con el acto.** La opacidad es una sombra protectora relevante para la comisión de actos corruptos. De modo que quienes tienen el conocimiento directo de los actos cometidos son quienes colaboran en la transacción, sin embargo, aunque tales acciones sean secretas, siempre dejan algún testimonio o las consecuencias del mismo son rastros detectables por miembros que colaboran en la misma organización, pero que no son parte del pacto de connivencia. En estos casos, quienes laboran en la organización son quienes tienen mayores posibilidades de enterarse y conocer los tratos corruptos que ocurren. Cuando esto acontece, el potencial denunciante y trabajador de la misma organización tiene varias alternativas: 1) negociar un beneficio a cambio de su silencio, esto es, buscar la

posibilidad de cometer actos de corrupción de menor envergadura bajo el compromiso de no denunciar; 2) no actuar puesto que el potencial denunciante fue amenazado por el grupo de actores coludidos; 3) que el potencial denunciante sea incluido dentro del trato y distribución de beneficios del acto corrupto –esto dependerá de qué tan importante es, o provechosa puede ser, su función dentro de la organización–; 4) que el potencial denunciante simplemente decida no hacer nada; o 5) que el potencial denunciante elija acudir con las autoridades correspondientes para informar los sucesos sospechosos. Empero, esta última alternativa puede ser la menos atractiva si existen antecedentes de ineficacia en los canales de denuncia establecidos.

- **Probabilidad de perjuicio a la reputación de la organización.** Cuando el potencial denunciante de un acto de corrupción es un miembro de alto rango de la organización –o de alguna manera éste resulta intermediario o participe de la denuncia–, es probable que rechace o rehúe el acudir ante las autoridades competentes a dar parte. Especialmente por el daño que podría provocar, a la organización, la filtración o difusión pública del caso; situación que podría derivar en dudas respecto a los mecanismos de control y fiscalización administrativa existentes; desconfianza hacia a la integridad de los directivos y hasta implicaciones administrativas y penales para los mismos. En este tipo de escenarios, en lugar de denunciar, lo que puede ocurrir es que el o los miembros de alto rango de la organización contengan el escándalo en la cúpula –dispongan una estrategia de control de daños– y soliciten la renuncia de aquella persona o grupo de miembros que fueron sorprendidos en el acto anómalo. En este caso, la pérdida del puesto se convierte en una suerte de sanción alternativa informal que, no obstante, probablemente no resarza los daños generados y en la que el silencio de los altos mandos de la organización podría posibilitar pedimentos anómalos e ilícitos a los renunciantes (Rose-Ackerman, 2001; Ferreiro, 1996).

- **Incapacidad del subordinado.** El silencio como mejor alternativa a la denuncia suele ser una elección común en aquellas organizaciones en los que un miembro identifica un acto o conducta irregular por parte de un miembro o grupo de funcionarios superiores. En este tipo de casos, la lealtad, el temor a las represalias o simplemente el desconocimiento de quienes son todos los actores con cargo superior coludidos indisponen para efectuar la denuncia de algo que se sospecha es una práctica corrupta. En este tipo de casos, la abstención es la mejor alternativa cuando la unidad encargada de recibir la denuncia, inclusive, está sometida al mando del mismo personaje del que se sospecha. Además, la sospecha de este tipo de actos, posibilita vislumbrar a los subordinados el margen de tolerancia informalmente permitido en términos de desapego a las normas establecidas, es decir, en caso de que los superiores descubran actos ilícitos por los subordinados, aquellos no tendrán un margen de maniobra amplio para acusarlos por corrupción dado que ninguno está en "posibilidad de arrojar la primera piedra".
- **Reserva de la identidad del denunciante.** En casos en los que el sistema de investigación y el sistema procesal penal judicial no permiten resguardar la identidad del denunciante –ya porque formalmente no se permita el anonimato a lo largo del juicio, o porque el nivel de infiltración de las redes de corrupción sea tan amplio que puedan acceder extraoficialmente al expediente de la denuncia–, existen incentivos para la abstención. El principal temor suelen ser las represalias –políticas, económicas, a la seguridad, a la propiedad o la reputación– a las que se pueda someter el denunciante, sobre todo, la preocupación se incrementa cuanto mayor es la asimetría –en cargo o poder económico– entre el presunto responsable y el denunciante. Es decir, un ciudadano denunciante tendrá menos temor a las represalias cuando informa el intento de extorsión por parte de un policía o un maestro, que cuando lo hace de un diputado o un alcalde.

- **Complejidad procesal.** Cuando la expectativa de la eficacia y eficiencia del sistema procesal judicial es baja, compleja, con posibilidades de filtración de la información o aun alteración de los expedientes, es viable suponer que el impulso a denunciar será inhibido. Más todavía, cuando el denunciante se ve involucrado en el tener que acudir a tribunales, presentar “careos” o testimonio y, pese a ello, la garantía de éxito es nimia por elementos procesales que podría omitirse, efectuarse erróneamente y desprestigiar el descargo de pruebas hasta entonces generado. Todo ello redundaría en una fórmula que propicie la corrupción, dado que la impunidad es altamente probable ya por la incapacidad e incompetencia de las autoridades encargadas de procesar casos de corrupción o por el poder político/económico de los actores coludidos que se protegerán entre sí, dado que el pacto suele ser: “si tú rascas mi espalda, entonces, yo rasco la tuya”.
- **Indiferencia respecto a lo público.** El costo difuso que tiene para la sociedad un acto de corrupción suele ser un factor que propicia la abstención de denunciar. El hecho de que alguien no tenga claridad en cuanto a cómo una casa adquirida por un político mediante el uso de recursos públicos impacta su bienestar o su bolsillo; o si el que un funcionario pague con recursos del erario un viaje para su familia; o que alguien se enriquezca más allá de lo que probadamente podría permitírsele con su empleo son casos que de generar indiferencia sólo manifestarían la poca claridad que se tiene respecto a lo que es público, de dónde provienen esos recursos del erario, qué financian –o deberían– y por qué es importante defenderlos. En este sentido, la indiferencia, en cierto modo, expone la poca claridad en cuanto al hecho de que una función pública es un cargo del que se es fiduciario y que la sanción social hacia la adquisición de riqueza y poder económico puede justificarse bajo cualquier medio.

- **Daño a la reputación individual.** En contextos en los que la lealtad política o laboral es altamente valorada y en los que la reciprocidad y confianza es la base de códigos culturales informales de cada organización, el denunciar un acto corrupto o su sospecha es algo que puede tener un alto costo para la fama, historial y reputación profesional del denunciante. En estos casos, los sujetos denunciadores son aislados y catalogados como “soplones”, “sapos” o “ratas”; todos términos con una fuerte carga peyorativa en contra de aquellos que valoraron más el interés general, de lo público, sobre el bienestar y el espíritu de grupo.

Desde el ámbito estrictamente individual y subjetivo, los obstáculos que pueden inhibir el acto de denuncia son diversos, sin embargo, es posible generar los mecanismos y herramientas adecuadas que incrementen la probabilidad de inhibirlos. Esto particularmente dependen de la solidez con la que se defina la capacidad burocrática de los responsables de atender las denuncias; las disposición de recursos necesarios; la existencia de un marco normativo coherente, que posibilite el encuadre legal de las prácticas corruptas denunciadas como delitos concretos; y un análisis cuidadoso de las debilidades que existen en la colusión, cuando funcionarios actúan ilícitamente en connivencia.

2.2. La interrupción del juego de la colusión

En el capítulo anterior se señaló la complejidad de confrontar el fenómeno de la corrupción cuando éste se manifiesta en un tipo colusivo.¹⁷ Particularmente porque ello implica no sólo conocer el tipo de actos y transacciones secretas que ejecutan, sino también los límites, la amplitud y

17 Las prácticas corruptas de tipo extorsivo son, por ahora, dejadas de lado pues ellas suponen la actuación de individuos que, con una brecha muy acotada de discrecionalidad y poder en la organización, abusan del cargo/función fiduciaria del que son portadores. En estos casos, los tipos de práctica corrupta son de índole más estructural, en dónde el cambio normativo/institucional puede generar el cambio de conducta y discrecionalidad abusiva efectuada. Regularmente, la interacción y la manifestación de este fenómeno es atomizada, en caso contrario, puede suponerse que la práctica corrupta es de un orden colusivo y los instrumentos implementados son distintos.

la influencia de la red. Saber hasta dónde ese grupo cuenta con influencia es relevante, pues permite saber si el problema es estrictamente intra-organizacional o si es algo más complejo, de índole sistémica. Esto posibilita modular el tipo de instrumento que se requiere para intervenir, pero también qué capacidades de desactivación y cortafuegos tienen los actores coludidos (Ackerman, 2006). La respuesta de estas interrogantes es de carácter empírico, pero como primer acercamiento es posible retomar algunos modelos de análisis que permitan indagar los puntos débiles de estos acuerdos y, sobre todo, someterlos a un régimen bajo fuego, que les haga sentirse presionados e inciertos ante las pesquisas que la autoridad competente está efectuando.

La colusión entre actores que colaboran en prácticas corruptas guarda ciertos paralelismos con la dinámica en la cual funcionan los carteles económicos. Desde luego, existen carteles que han sido exitosos en la manera como logran adaptarse a los cambios del contexto, a los nuevos regímenes legales, a la rotación de sus miembros y a los ajustes en la rentabilidad y reparto de beneficios ilícitos adquiridos. Algunos inclusive han logrado institucionalizar estructuras de monitoreo, vigilancia y comunicación entre los actores coludidos, en principio, para facilitar las operaciones, pero también para evitar que haya fugas de información.

La colusión generalmente implica un acuerdo de silencio, pero también un pacto acerca de cómo se repartirán los beneficios. Los cuatro principales retos que este tipo de redes enfrentan son (Levenstein y Suslow, 2006): 1) los de *coordinación*, es decir, cómo generar mecanismos de cooperación y comunicación con códigos que sean sólo transmisibles para los miembros en connivencia –aunque los avances tecnológicos son de ayuda, siempre existe el peligro de dejar rastros que puedan ser detectables–; 2) la *traición*, es decir, cómo evitar que los miembros coludidos puedan, en un momento dado, denunciar y publicar pruebas de la existencia de la red de corrupción, o que puedan hacerse de recursos ilícitos en una transacción sin compartirlos con el resto; 3) el *mantenimiento de un número reducido de*

miembros importa, pues de lo contrario los beneficios alcanzados se diluyen al tener que repartirse entre más manos –lo cual, a su vez, amplía el reto de la coordinación y hace más complejo el evitar la traición–; y, 4) el reparto “justo” de los beneficios percibidos por el grupo; esto es, las ganancias percibidas resultan el principal incentivo por el que persiste la red, de manera que estos y su cuantía son un aspecto principal. Los beneficios generados pueden ser estables en el tiempo (un ejemplo podría ser el pago de extorsiones que los vendedores ambulantes regularmente realizan a los funcionarios dedicados a verificar el uso de la vía pública y la formalidad de los negocios instalados); cíclicos (un caso semejante es la verificación, trámite que tienen que efectuar todos los vehículos con cierta regularidad, con el pago de la “mordida” o el “saltito” en los verificentros por parte de dueños con autos en mal estado de conservación y funcionamiento que requieren aprobar la revisión); o fluctuantes (como es el caso de los sobornos o pago de diezmo en las licitaciones para efectuar obras de infraestructura), pero cual sea su estabilidad afectará en la resistencia y estabilidad del grupo.

Regularmente en estas redes clandestinas, el equilibrio entre las ambiciones/egoísmo de los miembros y su disposición a cooperar se alcanza bajo acuerdos tácitos en los que se aceptan y propician mecanismos de monitoreo, recompensas y penalizaciones –políticas, económicas o hasta de violencia, aplicadas a los miembros que no repartan el botín alcanzado en una transacción o se comporten de manera ambiciosa con el resto de los conniventes– con objeto de mantener en funcionamiento la sociedad ilícita.

Ahora bien, un rasgo peculiar en las redes de corrupción, a diferencia de otros grupos de la delincuencia organizada, es que la estructura de la red y los rangos de poder/responsabilidad reconocidos en ella son paralelos al tipo de cargos fiduciarios que poseen formalmente los funcionarios en la organización en que laboran. Esto se debe a que la posición ocupada en la organización permite gestionar ciertos recursos o áreas de oportunidad que son aprovechadas para

acceder a los bienes o beneficios producto de la corrupción.¹⁸ Ello facilita, en cierto modo, la coherencia de una suerte de estructura con jerarquías relativamente claras.

Tabla 3. Principales elementos de amenaza a la estabilidad de una red de corrupción.

Retos permanentes para la estabilidad de la colusión	Causas de crisis y quiebre de redes
-Coordinación y comunicación secretas.	-Traiciones y desacuerdos.
-Engaños entre miembros.	-Crisis externas
-Mantener un número reducido de miembros.	-Modificaciones de los procedimientos de la(s) organización(es) en que operan.
-Nivel de ingresos y reparto.	-Cambios y avances tecnológicos.
	-Aprobación de leyes anti-corrupción y creación de organismos especializados

Fuente: Elaboración propia.

Por cuanto a la estabilidad del grupo coludido (Tabla 3), esta suele estar amenazada y quebrarse cuando emergen: a) desacuerdos o engaños entre los principales miembros o nodos del grupo, cuando entre sí creen que están siendo delatados o que el reparto de los beneficios no es equitativo, pues alguno no están repartiendo el botín, esto es, –aunque parezca irrisorio– se están comportando corruptos con misma la red de corrupción institucionalizada; b) cuando hay crisis externas, como el cambio de gabinete por término del periodo gubernamental, rotación de funcionarios de alto rango, alternancia en el partido que gobierna, la disposición de investigaciones estrictamente dirigidas a averiguar qué ocurre en ciertas organizaciones expuestos a factores *potenciadores* de corrupción, o la emergencia de redes de corrupción y crimen que se imponen y sustituyen a otras a

18 Este planteamiento es válido en tanto la red de corrupción no esté vinculada a otro tipo de agrupaciones o redes criminales, en cuyo caso, la estructura jerárquica del grupo podría variar de acuerdo a otros factores.

través de la violencia; c) cuando hay cambios en el diseño o funcionamiento de la organización en la que opera la red, puesto que se modifican reglas o procedimientos que antes permitían zonas de opacidad y discrecionalidad explotadas para beneficio privado de los conniventes; d) cuando los avances tecnológicos facilitan las comunicaciones entre los miembros y se potencia la posibilidad de traición entre ellos, y también robustecen la capacidad de fuego, espionaje e investigación de las autoridades hacia este tipo de acuerdos secretos ilícitos; y e) cuando se diseñan políticas anticorrupción con la estructura operativa y de investigación necesaria para enfocarse prácticas de tipo extorsivo y colusivo. En estos casos, es cuando la estabilidad de este tipo de contratos queda a prueba. Particularmente porque este tipo de acuerdos colusivos –institucionalizados informalmente– tienen ciertas reglas en cuanto a división del trabajo y reparto de beneficios, pero no respecto a cómo protegerse mutuamente ni cómo anteponer el interés del grupo sobre los del individuo (Berdal y Serrano, 2005).

Justamente, una estrategia que trate de enfocarse en confrontar prácticas de corrupción colusivas deberá diseñar estrategias para generar crisis en estos grupos y afectar los mecanismos de estabilidad y auto-ajuste que las redes hayan creado para sí mismas. En la medida en que se logre afectar estos rubros es cómo se generará presión y se obligará a que los sujetos conniventes se comporten de manera oportunista aún entre ellos mismos. Ahí es cuando cobra sentido la denuncia como detonante de distintas herramientas de exposición de estos acuerdos secretos.

2.3. Los sistemas de denuncia

La corrupción es un tema difícil de tratar por su secrecía y los poderosos nodos clandestinos que una red de estas puede forjar. De ahí la importancia de generar criterios que permitan identificar el fenómeno, los tipos de práctica, los mecanismos idóneos para confrontarlo/sancionarlo y la claridad en torno a las medidas útiles para prevenirlo. Al respecto, es importante tener claridad que la denuncia es un

eslabón de una cadena estratégica de procesos y protocolos más amplios que requieren ser coherentes. La existencia de un sistema de denuncias anticorrupción ineficaz, con mal funcionamiento e incapaz de prever situaciones de peligro para los denunciantes simplemente propiciará que la abstención y la cifra negra de denuncias en casos de corrupción prevalezca bajo argumentos en donde los testigos prefirieron “evitarse problemas y complicaciones” o “ganar represalias ante la inacción penal dado que no había cómo probar los actos corruptos”.

Cuando una entidad, organización o sociedad pretende comenzar a generar incentivos para propiciar la denuncia deberá enfocarse en cuatro aspectos interconectados: la denuncia, el mecanismo de denuncia, el mecanismo de protección del denunciante y el plan de información/sensibilización para la denuncia de actos corruptos. Estos cuatro pilares, bien diseñados, podrán modificar los factores institucionales y los elementos de percepción contextual del denunciante (discutidos en el apartado 2.1) a favor de la denuncia.

2.3.1. La denuncia

La denuncia, en estricto sentido, es la manifestación que se hace ante la autoridad competente, el ministerio público o la policía acerca de la realización de ciertos hechos o acontecimientos que podrían constituir una falta o delito con implicaciones sancionatorias –en caso de que el descargo de pruebas y las indagatorias identifiquen a un responsable concreto– (Defensoría del Pueblo, 2013). Una vez generada la denuncia se da inicio a un proceso de investigación para sustanciar la evidencia necesaria, misma con la que el órgano jurisdiccional competente –juez de distrito o colegiado– se pronunciará acerca de la naturaleza de los hechos manifiestos –estrictamente delictivos/penales o administrativos, por la una omisión o acto indebido en el ejercicio de la función pública– y la responsabilidad que recae en el o los presuntos implicados.

2. La denuncia: mecanismo de irrupción en interacciones corruptas

Ahora bien, la denuncia, en términos prácticos, es el acto que devela un acto corrupto y que puede dar atisbos de la existencia de una red de sujetos coludidos. Por ello resulta importante que existan al menos dos dimensiones en el procedimiento de su tramitación: por un lado, que exista la disposición de canales para poder presentar la denuncia y claridad protocolaria para su generación; y, por otro, capacidad legal para en cuadrar el caso de corrupción en algún tipo de delito concreto. Por lo que corresponde a la primer dimensión, la Tabla 4 detalla los elementos mínimos indispensables para poder efectuar la denuncia.

Tabla 4. Elementos mínimos para presentar una denuncia.

Característica	Detalle
Denunciante	Funcionario público o un ciudadano
Autoridad competente	La institución investida de la facultad para recepcionar, calificar y otorgar medidas de protección. Esta puede ser de naturaleza administrativa o judicial, dependiendo del encuadre que se haga del acto denunciado.
Modalidad	Presencial: Verbal / escrita en la sede de alguna de las autoridades competentes; o A distancia: mediante la manifestación vía telefónica (hot line) o por correo electrónico.
Requisitos	-Identidad del denunciante. -Narración detallada de los acontecimientos que suponen un acto (o son sospechosos) ilícito, especificando lugar, tiempo y modo en que ocurrieron. -Si es posible individualizar los cargos de los responsables e identificar a los autores y participantes, así como los medios, indicios o fuentes de información que podrían ayudar a sustanciar el caso con pruebas documentales y testimonio. -Compromiso del denunciante para brindar información en caso de que se requiera.
Encuadre legal de la falta o delito	Debe haber en el marco jurídico penal la tipificación en los cuales se puede encuadrar el o los actos de corrupción acontecidos en el caso denunciado. De lo contrario, la acusación no podrá fundarse y no habrá delito que perseguir ni sanción que poder aplicar.
Protocolo para inicio del proceso	Una vez efectuada la denuncia, deberá existir precisión respecto a cómo proceder, es decir, si: -Se reservará la identidad del denunciante; -Se activará algún tipo de protección especial (física, laboral, domiciliaria, a la propiedad, entre otros), dependiendo de si el denunciante es un actor interno (ahí labora) o externo (es un usuario o beneficiario) de la organización en que se denuncia el acto. -Se entregará algún incentivo pecuniario. -Se asignará algún asesor jurídico al denunciante para explicarle las etapas del proceso a iniciar (de qué fases se compone y qué comprende cada una de ellas). -Si se conformará un equipo especializado de investigación.

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la dimensión que corresponde a la factibilidad de encuadrar el caso de corrupción denunciado en un tipo concreto de delito factible de perseguir y sancionar, es indispensable que exista el marco normativo correspondiente

2. La denuncia: mecanismo de irrupción en interacciones corruptas

–código penal de la jurisdicción competente–. Al respecto, las categorías más comunes de actos de corrupción tipificadas son las siguientes (Tabla 5):

Tabla 5. Actos de corrupción que constituyen la comisión de un delito.

Acto	Descripción	Ejemplo
Peculado	El funcionario se apropia o utiliza –en cualquier forma– caudales, recursos y bienes que le hayan sido confiados en custodia por razón de su cargo para adquirir un beneficio para sí o para otro.	El tesorero de un ayuntamiento utiliza recursos del rubro “gastos personales” para el pago de consumo, viajes y gastos de su familia.
Colusión o conspiración para cometer corrupción	Consiste en el establecimiento de un acuerdo ilícito informal entre dos o más individuos, grupos u organizaciones con el objeto de perjudicar, directa o indirectamente, el erario público o el patrimonio Estado.	El acuerdo ilícito para asignar una licitación de compras a una empresa que oferta insumos con un sobreprecio al del mercado; o la adquisición de productos sin que estos cuenten con las especificaciones técnicas requeridas.
Malversación de fondos	Ocurre cuando un funcionario, que administra bienes o recursos públicos, les da una aplicación definitiva diferente a la que originalmente estaban destinados.	Utilizar presupuesto público destinado para infraestructura vial en la adquisición de despensas y playeras para la promoción de un partido político y un candidato político en las siguientes elecciones.
Cohecho	Consiste en ofrecer, solicitar o prometer cualquier tipo de beneficio como condición para la realización u omisión de actos que competen a un cargo público.	La típica “mordida” proporcionada al policía de tránsito para que omita una multa o el pago del “saltito” para que un automóvil en mal estado apruebe la verificación vehicular.
Concusión	Un funcionario abusa de su cargo y facultades con objeto de inducir a una persona o grupo a que le dé un bien o beneficio, para sí o para un tercero.	El cobro ilegal de cuotas escolares, por parte de profesores y directivos, como condición para inscribir a un niño en el ciclo escolar que inicia.
Aprovechamiento indebido de cargo	Consiste en que un funcionario, en forma directa o indirecta, se interese indebidamente por cualquier contrato u operación en la que intervenga por razón de su cargo y función, con el objeto de adquirir un beneficio propio o de un tercero.	En una licitación pública, que un funcionario intervenga para favorecer la candidatura de una empresa de sus amigos.
Tráfico de influencias	Es en el que incurre aquel que invocando o teniendo influencias reales o simuladas, recibe hace dar o promete para sí o un tercero, cualquier tipo de beneficio mediante el ofrecimiento de interceder ante un funcionario que conozco o este conociendo un caso de tipo administrativo o judicial.	Cuando un funcionario del ministerio público o juez ofrece su intervención o apoyo para favorecer la sentencia de un caso a cambio de una suma de dinero.

Continúa...

Corrupción y denuncia. La denuncia como instrumento social: sus retos

...Continuación

Acto	Descripción	Ejemplo
Enriquecimiento ilícito	Ocurren cuando un funcionario, aprovecha el cargo fiduciario otorgado, para incrementar de manera irregular e ilícita su patrimonio, en una cuantía tal que no corresponde con sus ingresos declarados.	Se configura cuando un presidente de partido o el secretario general de un sindicato tiene casas, departamentos y joyas que pueden valuarse en miles de millones de dólares, cuando sus ingresos mensuales legítimos, emolumentos e incrementos de capital lícitos –y declarados– son notoriamente inferiores a los efectivamente percibidos.
Patrocinio ilegal	Ocurre cuando un funcionario asesora y promueve intereses de particulares ante la administración pública.	En un caso de regulación de telecomunicaciones, un directivo del organismo nacional regulador funge, simultáneamente (con o sin mediar contrato) como asesor de una empresa de telefonía móvil que está sujeta a un proceso sancionador.
Abuso de autoridad	El funcionario condiciona la distribución de bienes o la prestación de un servicio correspondiente a un programa público, con el objeto de obtener una ventaja electoral o política para sí mismo o para una tercera parte.	Un alcalde dispone la distribución de bienes de un programa para madres lactantes, el cual lo condiciona a aquellas mujeres que, de acuerdo a los líderes de barrio o colonia, han manifestado un proselitismo evidente.
Nombramiento ilegal de un cargo	Corresponde al nombramiento que efectúa un funcionario de una persona que no cumple con los requisitos legales para desempeñarse en un cargo público.	Un gobierno estatal designa como director de seguridad pública a una persona que no tiene –ni acredita experiencia– en el sector y que adicionalmente tiene antecedentes penales por la comisión de un delito en otra entidad.
Conflicto de interés	Se configura cuando el deber de un funcionario y el interés de la organización en la que labora se contraponen con el interés primario (pecuniario o personal) del servidor mismo, situación que pone en riesgo la integridad y neutralidad de sus decisiones al estar sesgado de manera anómala.	Cuando el director de compras y adquisiciones de una dependencia tiene que seleccionar el proveedor de insumos de un ramo en el que su familia o amigos tienen negocios y firmas participantes en el proceso de licitación.

Fuente: Elaboración propia con base en Defensoría del Pueblo, 2013; Sánchez, 2012; Convención Interamericana contra la corrupción, 1996.

La Tabla 5 es simplemente un elemento para ayudar a encuadrar de manera concreta y operativa un caso de corrupción, luego de que la tramitación de la denuncia se efectuó. En este sentido, la tipificación del tipo de violación concreta sirve tanto para prever qué tipo de información deberá sustanciarse en el expediente abierto (en caso de

procedencia) y el tipo de sanción que se podría aplicarse –de acuerdo al marco estatuido–.

Ahora bien, a pesar de contar con ambas dimensiones –por un lado, canal y protocolo para tramitar la denuncia; y, por otro, la factibilidad del encuadre legal–, es probable que inclusive no se llegue a la etapa de juicio legal del acto de corrupción, puesto que los miembros coludidos en la red podrían diseñar una estrategia para argumentar elementos de un supuesto error administrativo; una omisión en el proceso debida a la incompetencia de algún funcionario; a problemas en los sistemas de gestión de la información institucional, o simplemente por el exceso de trabajo que “rebasa” la capacidad operativa de la organización. Cual sea el argumento, este podría ser un estratagema –con potencial de éxito– capaz de lograr cambiar el caso denunciado desde un asunto penal hacia uno meramente administrativo, justificado en la mala praxis de uno o varios funcionarios.

Dado este escenario adverso para el denunciante –pero propio del estado de derecho–, un asunto evidente es la diferencia que hay entre que existan los canales adecuados para poder efectuar la denuncia –de acuerdo a una serie de requisitos y un protocolo a seguir–; y otro muy distinto (y todavía más delicado) respecto de la ruta de procesamiento que se le dará a la denuncia presentada. Lo frágil de esta etapa radica en preservar la identidad oculta del denunciante, pues en caso de que no pueda iniciarse un juicio (por sobreseimiento), es necesario que la persona informante no sea objeto de represalias, dado que ello en el futuro sería un factor que inhiba la aproximación de potenciales denunciantes con la autoridad competente. Al respecto, hay diversos elementos que deben considerarse para mantener cohesión y lógica en el tratamiento procedimental que se le otorga a la denuncia y a su seguimiento investigativo.

2.3.2. El mecanismo de denuncia

Cuando se tramita la denuncia por la comisión de presuntos actos de corrupción, se genera un expediente que será procesado por un funcionario especializado o una

unidad de investigación de la autoridad competente, esto ocurrirá para determinar si se ejercerá alguna acción legal –penal o administrativa– en contra de los imputados. En este sentido, es relevante que el procesamiento de la denuncia cuente con, al menos, tres fases: investigación preparatoria; fase de dar conocimiento a la autoridad jurisdiccional; y, de proceder el caso, una fase de juicio y sanción (OEA-Ley Modelo, 2011; Defensor del Pueblo; 2013). Estas se detallan a continuación:

- **Fase de Investigación preparatoria.** Una vez que la autoridad competente tiene conocimiento de la denuncia, inicia esta etapa con una serie de actos y diligencias inaplazables que tienen por objeto, primero, verificar si efectivamente los actos denunciados fueron cometidos; y, luego, atribuir responsabilidades a los partícipes de manera individual. Una vez concluidas las diligencias preliminares de la pesquisa –o vencido el plazo para las mismas– se podrá determinar si: 1) se *sobresee* la denuncia, ya porque no existió el hecho denunciado, porque el acto informado no constituye ningún tipo de delito o falta administrativa, o porque no se identificó ningún elemento probatorio para sustentar un caso; 2) se *extiende el plazo* para generar una investigación formal, más pormenorizada, con la cual detallar las circunstancias en las que aconteció la falta, el daño generado, el tipo de delito o falta, y la identidad del o los responsables; o 3) se formula la acusación directa, puesto que existen elementos y pruebas suficientes para imputar responsabilidades a los individuos acusados. En caso de que en esta fase se opte por la segunda alternativa, después de un plazo suficiente nuevamente se evaluarán los indicios obtenidos para determinar si hay sobreseimiento de la denuncia o se efectúa la acusación, e informa a la autoridad jurisdiccional competente (Defensor del Pueblo; 2013).
- **Fase de dar conocimiento a la autoridad jurisdiccional.** Pese a los daños y consecuencias socioeconómicas que puede generar un acto de corrupción, una entidad

o gobierno que presuma la existencia de un estado de derecho debe garantizar el derecho de defensa y réplica de la parte acusada. En consecuencia, la unidad investigadora del caso deberá dar parte al juez, o autoridad jurisdiccional, de los hechos descubiertos a través de la denuncia y el expediente conformado a partir de las indagatorias. El juez, por su parte, notificará de manera muy precisa los cargos al presunto culpable –ello para evitar una defensa absolutoria a causa de la incertidumbre e indefensión en que queda el imputado, al no conocer las imputaciones de que es objeto–. Deberá informársele del o los delitos atribuidos y el cargo de pruebas que existe en su contra. Una vez notificada la parte acusada, se debería proceder a una audiencia para conocer las pretensiones de las partes respecto de la acusación; esto es, para conocer si la parte acusadora –o en su defecto alguna institución que investigue casos de corrupción de oficio– seguirá con el proceso o desistirá de ella; y, por su parte, si el presunto acusado se declara inocente y tiene pruebas técnicas que lo corroboren y le absuelvan efectivamente; si acepta la responsabilidad de los cargos; o si está dispuesto a querellar para resolver la acusación en cuestión.

- **Fase de juicio y sanción.** Consiste en el enjuiciamiento y debate entre las partes querellantes de manera pública y frente a un juez, de distrito o colegiado, con el objeto de solventar y descargar las pruebas que sustentan la ejecución de un acto corrupto por parte del imputado. Una vez satisfecha la intervención de las partes para presentar las pruebas, argumentos y testimonios, se debería determinar la sentencia en términos absolutorios o de condena –misma que requerirá precisar la sanción y, en su caso, permitir la interposición de un recurso de apelación– (OEA-Ley Modelo, 2011; Defensor del Pueblo; 2013). Del mismo modo, es factible que el establecimiento de la penalidad pueda modularse de acuerdo al tipo de delito; las circunstancias en que se cometió; los daños

generados –posibilidad de repararlos o resarcirlos–; si hubo confesión y colaboración por parte del imputado, y el grado de implicación y responsabilidad en el acto corrupto –en caso de haberla, se analizará el liderazgo o función cumplida en la red de colusión.

La factibilidad de encuadrar legalmente el tipo de falta o delito de la práctica corrupta es tan importante como los canales de trámite y tratamiento de la denuncia. Estos elementos, inicialmente, garantizan que se active un proceso de investigación preliminar que verificará que el acto ilícito haya ocurrido. Sin embargo, también es importante que los mecanismos de captación de denuncias existentes dispongan los elementos que generen los incentivos para denunciar; o, bien, faciliten/aprovechen los escenarios de inestabilidad y crisis que continuamente amenazan a toda práctica clandestina de colusión para actuar de modo corrupto (véase *supra* apartado 2.2, Tabla 3).

2.3.2.1. Mecanismos de captación de denuncias

Un mecanismo de captación de denuncias debe adaptarse a las características del contexto institucional, político y social de la latitud en que se implementa y de acuerdo a las características adversas y complejas del fenómeno que emplea; no obstante, es muy recomendable que sean: *confidenciales*, esto es, que las denuncias y los denunciantes no puedan ser hechos públicos –salvo cuando el procesamiento seguido en forma de juicio así lo requiera–; *estables*, que haya una serie de reglas y procedimientos previamente estipulados para proveer certidumbre a los potenciales denunciantes; *accesibles*, que no requieran algún tipo de costo o barrera que limite el rango de los denunciantes potenciales; y que esté *respaldado*, esto es, que una agencia u organización sea la responsable explícita de asesorar a los denunciantes y tratar la información que sea proporcionada de acuerdo a un proceso riguroso.

Algunos de los mecanismos de captación de denuncias más difundidos son el uso de los *hotline* y los programas de

incentivos y premios a las denuncias. Empero, los programas de inmunidad también son una alternativa viable para aprovechar la potencial inestabilidad entre los sujetos que se coluden para efectuar transacciones corruptas.

Líneas/canales de denuncia segura (hotline)

Este mecanismo es el sistema más sencillo y comparativamente el de menor costo para captar denuncias y quejas. Es un servicio para reportar quejas por conductas no éticas y denuncias anónimas en las que haya sospechas de actos ilícitos o de fraude a una organización en concreto o al sector público. Este tipo de servicio típicamente es un sistema de línea telefónica que funciona las 24 horas del día, durante los 365 días del año. De manera que siempre existe una persona o una central de almacenamiento que registra la queja o denuncia con la cual se iniciará la investigación o protocolo correctivo correspondiente. *Estos sistemas regularmente son operados por un tercero independiente para evitar conflictos de interés en el procesamiento de las denuncias, lo operadores son profesionales especializados y se permite el registro de denuncias anónimas.*

El incremento de los avances de las tecnologías de la información ha ampliado el rango de herramientas alternativas de denuncia segura. La disposición de sitios web para presentar denuncias y quejas en línea –mediante el llenado de formatos y cuestionarios sobre el suceso en cuestión– o el uso de una cuenta de correo electrónico dedicada al mismo objeto (el fax es una opción venida a menos), son mecanismos en uso por agencias locales e internacionales, privadas y del sector público. Asimismo, es pertinente señalar que una condición complementaria a la existencia de estos canales alternativos es que requiere acompañarse por acciones y campañas de difusión que divulguen la existencia de éste mecanismo. Por un lado, es necesario que los ciudadanos y los potenciales denunciantez conozcan que existe el servicio; y, por otro, es útil que los actores corruptos sepan que existen mecanismos dispuestos para perseguirlos, y atribuir responsabilidades de manera individualizada si mantienen transacciones corruptas.

El uso del hotline es una herramienta útil ante prácticas de tipo extorsivo, puesto que se puede denunciar específicamente al funcionario que intentó o actuó de modo corrupto; y también funciona en prácticas colusivas, al posibilitar la develación de información y transacciones secretas. Además, si la denuncia anónima también es procesada, es factible explotar la inestabilidad, rivalidades o desconfianza que pudiera emerger entre los integrantes de las redes de corrupción (Levenstein y Suslow, 2006).

Programas de denunciantes con y sin recompensas (Whistleblower program)

Los programas de incentivo y premios a la denuncia suelen confundirse con los de programas de protección a testigos y denunciantes, sin embargo, son distintos en términos de la función que cumplen. El primero está diseñado para propiciar los actos de denuncia, en tanto que el segundo corresponde a acciones concretas que buscan resguardar la integridad, seguridad y derechos del informante –sea denunciante, testigo o víctima.

Un programa de denunciantes con recompensa, precisamente, proporciona incentivos económicos a los individuos que voluntariamente reportan –es decir, esta información debe aportarse sin que sea requerida por mandato judicial–, proporcionan indicios y aportan información, original y relevante, acerca de posibles violaciones de fraude o corrupción cometidas contra el erario público –o alguna organización del mismo sector–, cuya ayuda posibilita que al final del proceso se obtenga una sanción exitosa. El caso del *whistleblower program* (creado por la Dodd-Frank Act) de la *Commodity Future Trading Commission*, en Estados Unidos, es un ejemplo relevante, puesto que puede otorgar entre un 10 y 30 por ciento de la sanción monetaria que se imponga mediante acción judicial al agente que efectúe la práctica ilegal denunciada –cabe referir que el incentivo sólo aplica a las sanciones que sean mayores al millón de dólares.

2. La denuncia: mecanismo de irrupción en interacciones corruptas

En un programa de este tipo, la información del denunciante debe ser útil para una investigación en proceso, reabrir una que haya sido cerrada o para perseguir una nueva línea de investigación. La información se envía por email, fax o mediante el sitio web junto con los datos de contacto, mismos que serán confidenciales y de uso sólo en caso de requerirse más información. Lo importante en estos casos, es que exista un respaldo documental de la información aportada y que el denunciante no se sienta coaccionado al contactar directamente con funcionarios de una agencia investigadora gubernamental. La información que se considera útil es aquella que no está sometida a un contrato de velo corporativo o velo societario como el privilegio abogado-cliente.

El denunciante de este tipo de programas puede ser cualquier ciudadano, un individuo o un grupo de individuos que laboren en la organización denunciada, analistas, clientes, usuarios o víctimas de fraude o corrupción, directa o indirecta. Empero, una entidad, firma o persona moral no puede ser denunciante.

En el año 2009, la Cámara de Representantes de Colombia discutió un Proyecto de Ley con un modelo de este tipo que funcionaría exclusivamente para casos de corrupción; empero, no fue fructuosa la aprobación de la "Ley de Protección y Compensación al Denunciante de Actos de Corrupción Administrativa", en la cual los denunciantes sólo podrían ser aquellos que no fueran actores o cómplices de actos de corrupción en la administración pública, y cuya recompensa podría cobrarse en territorio colombiano o inclusive en el extranjero (Proyecto de Ley N. 081, 2009).

Por su parte, los programas que no proporcionan ningún incentivo o beneficio, tienen un diseño muy similar, excepto por la promesa y procedimiento para la entrega de la recompensa al denunciante. Ambos tipos funcionan, pero el programa con incentivo tiene la ventaja de que genera una contraprestación al denunciante, lo cual propicia que éste participe y provea más elementos con el objeto de

alcanzar una sanción exitosa, prevenga la comisión de un acto corrupto o posibilite el resarcimiento de daños al erario público.

Los programas de denunciantes son efectivos en la medida en que, nuevamente, pueden facilitar la individualización de funcionarios extorsionadores y aprovechan los elementos de crisis en las redes de colusión, particularmente, el problema de coordinación y comunicación secreta entre los actores conniventes. En muchas ocasiones la información de estas redes tiene fugas, y éstas, justamente, son la que trata de aprovechar éste mecanismo de captación de denuncias.

Programas de inmunidad, tratos y reducción de sanciones (Leniency program)

Esta clase de programas regularmente son utilizados por los sistemas de justicia penal con sujetos coludidos o implicados en un acto o red criminal de la cual son denunciantes o informantes. El objeto de este mecanismo es adquirir información que eleve la probabilidad de castigar y sustanciar investigaciones de redes de colusión a cambio de la reducción o dispensa en las penas de los informantes.

Ahora bien, aunque este tipo de programas son utilizados prioritariamente como herramienta para generar/adquirir información sobre acuerdos colusivos, también sirven como un mecanismo de denuncia en aquellos casos de redes de corrupción que no han sido identificadas por las autoridades competentes, judiciales o administrativas.

Estos programas de inmunidad no están muy difundidos como una alternativa diseñada *ex profeso* para casos de corrupción –en México el paradigma de este programa está en un subsector distinto, en el Programa de Inmunidad y Reducción de Sanciones de la Comisión Federal de Competencia Económica; Perú, por su parte, tiene un avance incipiente de este mecanismo a través de su programa de protección de testigos–; empero, tienen un procedimiento de dispensa y reducción de sanciones que podría ser útil para

2. La denuncia: mecanismo de irrupción en interacciones corruptas

desarticular redes. Especialmente por los incentivos para los denunciantes/informantes, quienes reconociendo su participación en redes y actos de corrupción colusiva podrían resultar beneficiados si delatan la red de corrupción en la que colaboraban, los actos ilícitos cometidos y, todo ello, lo respaldan con documentación e información veraz –memoranda, correos electrónicos, registros telefónicos, reportes personales, entre otros– (COFECE, 2015).

En este tipo de casos, el denunciante/informante es beneficiado si solicita acogerse al programa, mismo que es completamente confidencial en cuanto a la identidad y fuentes de información que respaldan el expediente del caso abierto o en proceso de juicio. El denunciante debe proveer una descripción detallada y las características de la red de corrupción creada, los mecanismos de intercambio de información, detalles de reuniones y acuerdos, identificación de los individuos y grupos involucrados, la duración de la colaboración/conducta corrupta, el estado que guarde –si ya concluyó la red o si todavía funciona– y, en su caso, un glosario de términos y códigos creados por la misma red corrupta que ayude a desentrañar los mensajes encriptados (COFECE, 2015).

Asimismo, en esta lógica, los individuos que soliciten acogerse al programa deberán concluir su participación en la red de corrupción –excepto si la autoridad investigadora les solicita que permanezcan en ella para proveer más información y pruebas–; mantener la confidencialidad de los documentos e información que ha aportado para la investigación; entregar todos los insumos en los plazos que le fueron estipulados; colaborar en las diligencias de la pesquisa; y no falsificar, ocultar o destruir información respecto a la red y los actos cometidos (COFECE, 2015). Una vez concluida la investigación, el programa regularmente establece que se analizará el tipo de aportes y la cooperación del denunciante/informante para determinar qué tipo de beneficios obtiene por su participación.

Ahora bien, pese a las implicaciones y críticas que puedan generarse en torno a beneficiar a un sujeto connivente en una red de corrupción, es posible admitir que bien implementado, un programa de este tipo puede arrojar resultados significativos –sólo si está acompañado de un área de investigación capaz–, ya que se podrían castigar actos corruptos, dismantelar o menguar complejos grupos de corrupción intra-organizacional, lograr el resarcimiento del daño al erario público, y evitar más operaciones ilícitas.

Este tipo de herramienta está enfocada a aprovechar los conflictos y discordias que emergen entre los actores conniventes en una red –luchas por poder o por inequidades en el reparto de los beneficios ilícitos–; las debilidades de monitoreo que la misma tenga hacia sus colaboradores, especialmente cuando la membresía crece y no hay plena confiabilidad ni adecuada selección en los nuevos reclutas conniventes; o cuando emergen crisis derivadas de cambios exógenos, mismas que tornan inestable al grupo de funcionarios corruptos.

2.3.3. Mecanismos de protección del denunciante

Un pilar delicado en el proceso de generar el marco robusto y coherente que propicie y facilite la denuncia de la corrupción, es la existencia de acciones institucionales que tengan la capacidad de garantizar la integridad y seguridad de los denunciantes. Los cuales que podrían ser objeto de amenazas, represalias o actos con efectos irreparables –como consecuencia de la revelación de información y aportaciones efectuadas ante las autoridades– en su persona o círculos cercanos (Chevarría y Silvestre, 2013; OEA-Ley Modelo, 2011).

Este tipo de marcos programáticos de seguridad, aunque con ligeros cambios, puede proteger dos tipos de actores: por un lado, denunciantes; y, por el otro, testigos o víctimas. Aquellos son individuos que “dan la alerta” y proporcionan información relevante de un delito de corrupción cometido o en progreso. Estos sujetos pueden tener una relación como agentes internos o externos, y como colaboradores directos

o indirectos de la organización denunciada por actos ilícitos. Estos se pueden acoger al programa de protección en tanto acrediten la necesidad de resguardar su integridad, y cooperen voluntariamente con información relevante para la sustanciación del caso y la individualización de los responsables en los actos denunciados. En cambio, los testigos o víctimas son sujetos que pueden acogerse al programa por petición, o ser integrados por iniciativa de una autoridad que solicite el resguardo de su integridad, vida y derechos. Esta inclusión se debe a que tales individuos son clave en la investigación y respaldo de los acontecimientos que se debatirán en el procedimiento seguido en forma de juicio. Ahora bien, el testigo puede ser un proveedor clave de información; empero, su nomenclatura cambia dado que no es quien propicia el inicio de la investigación –como denunciante–, y su participación puede ser requerida mediante petición judicial o por así convenirlo en algún trato efectuado con la autoridad investigadora. Lo mismo ocurre en el caso de la víctima, sólo que ésta ya ha sido vulnerada o ha sufrido los efectos perniciosos –temporales o irreparables– del delito, directa o indirectamente, en su persona, derechos, patrimonio o círculo social cercano.

Por cuanto a las medidas de protección, estas quedan garantizadas por una agencia, unidad específica o un responsable quien está encargado de proporcionar las facilidades y la gestión para la implementación de las medidas (Chevarría y Silvestre, 2013); y la cual responderá en caso de alguna falla o violación a los estrictos protocolos de seguridad. Las medidas concretas que la, ya referida, Ley Modelo propone y son recurrentes en los marcos normativos latinoamericanos son (OEA-Ley Modelo, 2011; Chevarría y Silvestre, 2013; Defensoría del Pueblo):

- La reserva de identidad del denunciante o testigo;
- Protección de índole laboral, si la organización denunciada es aquella en la que el denunciante está contratado, éste no podrá ser hostilizado, removido, cesado o despedido durante un cierto periodo mínimo

de tiempo. En caso de ser despedido, el denunciante podrá apelar la revisión de su caso en caso de que tal acto pudiera estar relacionado con la manifestación de su denuncia.

- Protección policial, a su persona y domicilio, en caso de presumirse la necesidad de resguardar la integridad y vida del denunciante o de sus familiares cercanos.
- Uso de sistemas tecnológicos y mecanismos administrativos para resguardar la identidad del denunciante a lo largo de las diligencias propias de la investigación.
- En el caso más extremo, se puede proveer el cambio de identidad y provisión de medios económicos para mudar el lugar de residencia, de trabajo o ambos.

Este tipo de programa indispensable para todo mecanismo de capitación y procesamiento de denuncias. La existencia de un programa de protección es un acto de reciprocidad para el costo y riesgo en que se involucra un ciudadano que, no siendo participe de actos de corrupción ni acogiéndose a ningún trato o programa de inmunidad, antepone el interés de la comunidad a su integridad física, certidumbre económica y estabilidad laboral y patrimonial. Sin la existencia de este tipo de programas será difícil lograr la sustanciación sólida de investigaciones en contra de las redes de corrupción más fuertes y violentas.

2.3.4. Plan de Información/sensibilización para la denuncia de actos de corrupción

El cuarto pilar necesario para el sistema de denuncias es que exista una plan que difunda la existencia del sistema y que, a la vez, sensibilice a los ciudadanos respecto al problema de la corrupción y el bienestar social perdido cuando tales prácticas se extienden.

2. La denuncia: mecanismo de irrupción en interacciones corruptas

El Plan debe ser diseñado y planificado desde un enfoque de política pública. De poco sirve una estrategia de comunicación que sólo publicita instituciones, leyes, reglamentos, sanciones aplicadas si no existe una claridad en cuanto al mensaje que pretende transmitir (Fuentes y Juárez, 2008), en este caso la verdadera intención de tomar las denuncias en serio, de manera sistemática y con garantías de que habrá consecuencias. Dicho esto, tampoco es necesario que el Plan trate de generar presión psicológica ni una suerte de paranoia en las relaciones que acontecen entre particulares y funcionarios, y entre servidores públicos al interior de cada organización. Lo que sí es imperativo es enfatizar el papel de la educación y concientización que este tipo de instrumentos tiene para en realidad comenzar a hacer a la corrupción socialmente indeseable. Este proceso de educar podría apoyarse en los sistemas educativos básicos y a través de otras estrategias focalizadas para los ciudadanos que ya no son estudiantes.

Cual sea el medio que cada entidad o gobierno elija, lo significativo es transmitir, por una parte, por qué y para qué se debe denunciar; y, por otro, atender al cómo y dónde denunciar. Es recomendable explicar cómo funciona el sistema de denuncias, cuáles son los mecanismos que garantizan el anonimato y confidencialidad; y cómo está blindado para que no pueda ser capturado por actores organizacionales coludidos con redes de corrupción, o peor aún, con grupos del crimen organizado.

El Plan debe enfocarse en fortalecer la idea de lo público y en cómo la gente debe mantenerse advertida para modificar los patrones de conducta que, lentamente, van permitiendo que la corrupción se torne una práctica cotidiana, que se normalice (Fuentes y Juárez, 2008; Arellano, 2015). Que inicie originalmente como una transacción que puede ser un simple gesto de cortesía, un favor o un acto de reciprocidad que en cierto momento transite inadvertidamente a actos en donde el provecho privado –o la promesa de él– a expensas de un cargo público sean la racionalización y móvil de actos que originalmente eran prístinos, sin una agenda con objetivos

ocultos. En consecuencia, el enfoque del Plan debe tener un planteamiento con objetivos de mediano y largo plazo –en el corto, serán prácticamente imperceptibles–, de manera que lo recomendable, para garantizar su estabilidad, es que quede inserto en una estrategia anticorrupción.

2.3.5 Dilemas de un sistema de denuncia

Los cuatro pilares mínimos indispensables para un sistema son, si se permite la analogía, cuatro engranes de una maquinaria que deben estar diseñados con cierta coherencia para que entre sí puedan generar una dinámica fluida con los resultados esperados. Empero, el nivel de modulación y poder que podrá tener la esfera pública en torno al seguimiento de denuncias, investigaciones y sanciones requiere un marco fuerte, vinculante, pero que cuide el no afectar derechos humanos o reducir las libertades individuales a favor del "interés o bienestar público". Éste, sin duda, es un reto que demanda una fuerte reflexión en términos teóricos, políticos, jurídicos y sociales, antes del diseño del mecanismo institucional desde un enfoque de política pública.

Si el diseño del sistema de denuncias no es adecuado, puede no sólo ser nulo el resultado para el que fue creado; sino también generar efectos secundarios no deseados, propios de un sistema que erosione o debilite las interrelaciones y el capital social tanto entre individuos como entre las organizaciones.

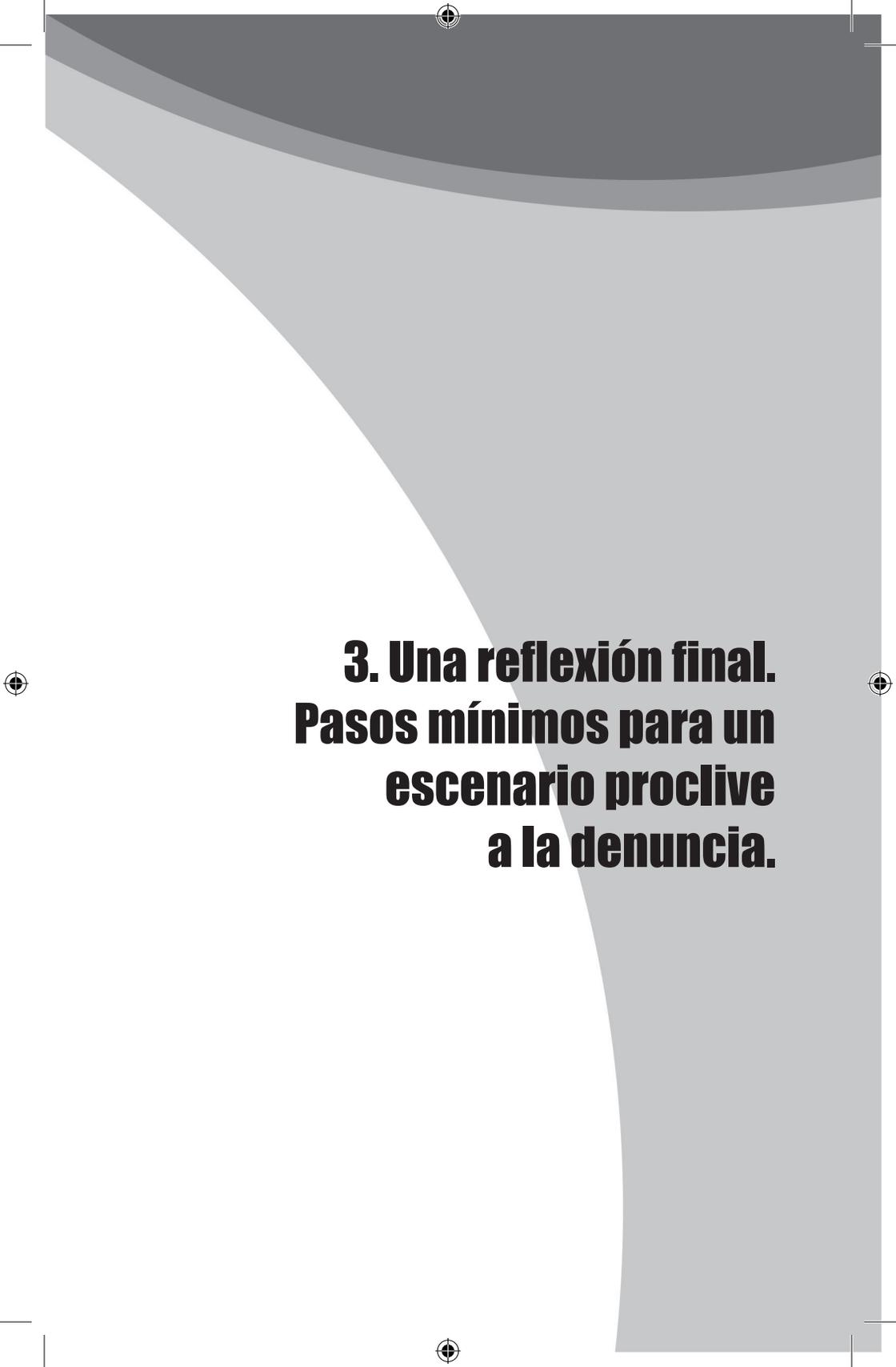
Sistema policial panóptico. Un esquema de denuncias inadecuado puede llevar a un escenario de organizaciones, ciudadanos y sociedad en permanente estado de paranoia, esto es, un ambiente en el que toda interrelación sea mirada con desconfianza, ya porque cada actor, individual u organizacional, se mantenga en estado de permanente vigilancia respecto del actuar de sus interlocutores o porque tenga, a su vez, temor de ser acusado, fundada o infundadamente, de actos de corrupción. Acaso la época de auge de la Inquisición española podría ser un ejemplo del

tipo de estrés, zozobra y desconfianza que podría generar una sociedad con un sistema de denuncias de esta índole.

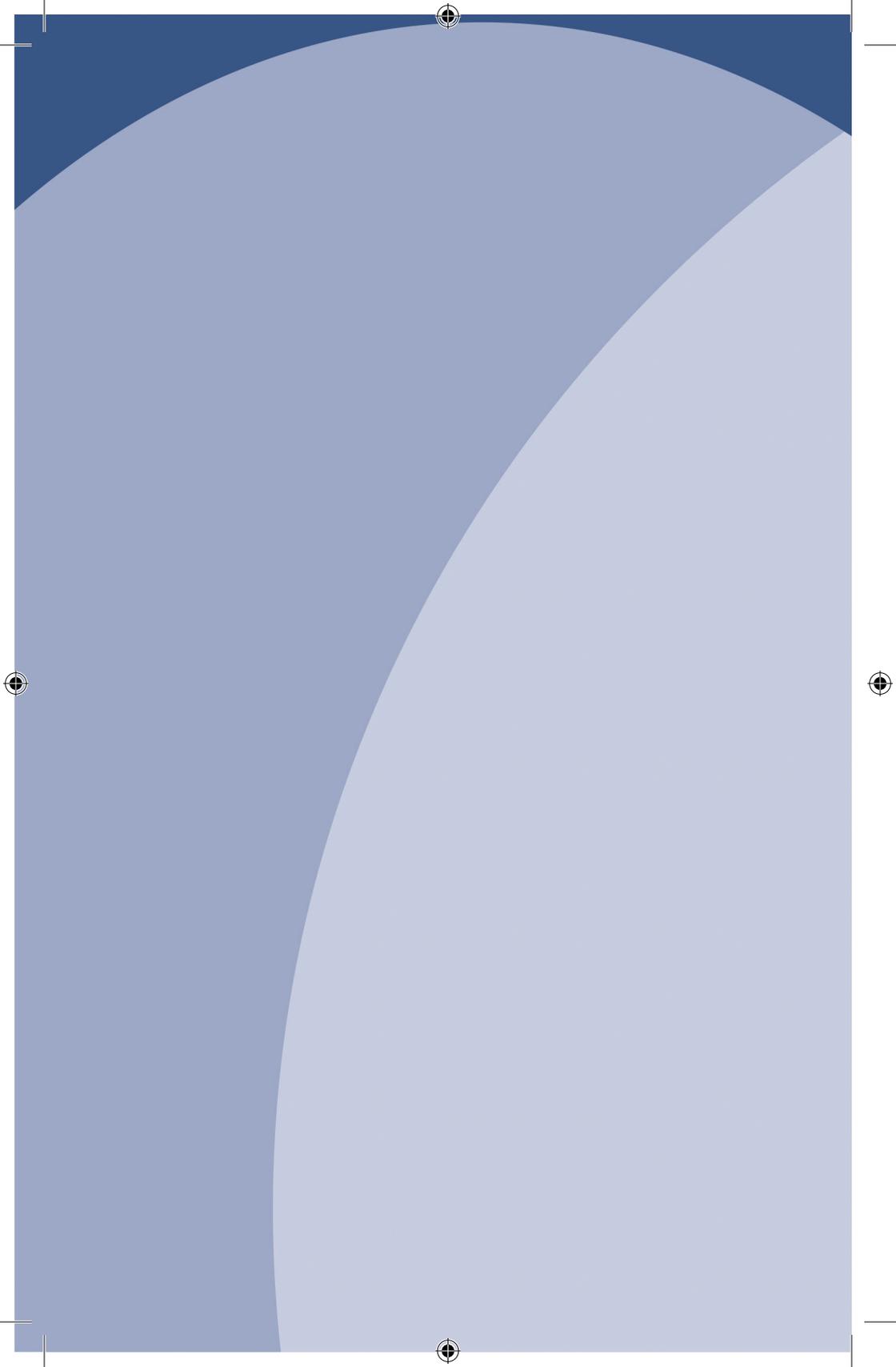
Burocratización. Un sistema de denuncias que sea muy sensible al tipo de manifestaciones y casos presentados, podría llegar al punto de no sólo colapsar al sistema por el exceso de carga laboral y denuncias presentadas, sino también generar una dinámica organizacional en todas las dependencias del sector público en las que se aletarguen y detengan los procesos y tramites. Particularmente, en aquellas organizaciones que tienen un marco reglamentaria inadecuado o no actualizado. El temor de los funcionarios a ejercer un atisbo de discrecionalidad para efectuar un trámite y un procedimiento podría ponerles en riesgo al violentar el principio de legalidad, esto es, el que sólo pueden hacer y actuar conforme a aquello que les faculta la ley. En este caso, el escenario generado por el sistema de denuncias sería una trampa burocrática de tipo kafkiano.

Sistema cooptado. En otro extremo está el escenario en el cual se diseña el sistema de denuncias de una manera en la que los mecanismos de control del personal reclutado no sean estrictos ni transparentes; o que inclusive sus directivos no cuenten con los requisitos técnicos mínimos, con un historial que acredite su reputación y con la experiencia requerida para los puestos de gestión y mando que poseen. En este tipo de escenario, el resultado menos adverso es uno en donde el sistema simplemente no opere por incompetencia del aparato burocrático, aunque el fenómeno de la corrupción seguiría creciendo y la animadversión a denunciar persistiría. En cambio, el resultado más grave es aquel donde los mecanismos de captación de denuncias y procesamiento han sido infiltrados y cooptados; de manera que los grupos coludidos pueden actuar impunemente: desactivando los sistemas de control y vigilancia; "congelando" las investigaciones abiertas; y desacreditando las denuncias por faltas "al debido proceso" o debilidades en pruebas y respaldo de los casos.

Expectativas elevadas insatisfechas. Cuando el sistema no cumple satisfactoriamente con los pilares mínimos sugeridos, es probable que existan falencias en el procesamiento y captación de las denuncias; es decir, que haya cuellos de botella administrativos; dificultades procedimentales que impidan la sanción exitosa de casos de corrupción; o un optimismo excesivo respecto a los efectos alcanzables – sobre todo en el corto y mediano plazos, y en caso de no haber considerado que en el sistema diversas organizaciones colaboran e influyen en la eficiencia y eficacia alcanzadas– a través del sistema de denuncias. En estos casos, es probable que el malestar, la idea de impunidad y la insatisfacción tanto de ciudadanos y funcionarios se incrementen significativamente. Estas situaciones son poco benéficas, pues expanden la indiferencia entre los potenciales denunciadores e impiden que reformas y políticas futuras anticorrupción prosperen.



**3. Una reflexión final.
Pasos mínimos para un
escenario proclive
a la denuncia.**



3. Una reflexión final. Pasos mínimos para un escenario proclive a la denuncia.

El fenómeno de la corrupción no puede ser entendido como actos de individuos aislados o bajo la lupa de la “manzana podrida” en un barril. Es un fenómeno social, de interacción; que crea esquemas, vínculos y relaciones con sus propios símbolos y lenguajes. En México, es un grave problema asociado al menos a dos grandes lógicas: la impunidad –devenida de la parcialidad–, y la específica visión social y política que se tiene de las relaciones y fronteras entre lo público y lo privado. El sistema político ha permitido por décadas –si no siglos– que la ley se aplique de manera parcial. Y esta posibilidad de usar “palancas”, relaciones, influencias, es el día a día de los mexicanos enfrentándose a la lógica pública –y a la privada por supuesto–. La ley “es pareja” en su lenguaje formal, pero si se tienen las “palancas” adecuadas, los conocidos precisos e influyentes, la ley aplica de manera distinta. Esta capacidad social de buscar y lograr la impunidad es una clara muestra de lo lejos que se está del ideal de una sociedad donde la imparcialidad es un acuerdo general que sostiene el ethos de la propia sociedad. Entre muchas otras razones, esta falta de imparcialidad es probablemente el caldo de cultivo social que ha creado el sistema de corrupción que se vive en el país. En efecto, la corrupción es una forma de vida donde las fronteras entre lo público y lo privado son confusas social y políticamente. Mientras sea válido escapar por influencias de los tratos que la ley establece, entonces lo privado es válido –racional incluso– para ser utilizado en la esfera pública, para manipularla y aprovecharla. Y lo público, a su vez, se convierte de facto en un espacio subordinado a lo privado, donde el patrimonialismo y los sistemas de botín se convierten en las jugadas lógicas o “racionales” a nivel de lo político.

Probablemente uno de los retos más graves de todo instrumento anticorrupción en un país como México es ese: *todos los instrumentos tienen el potencial de fallar gravemente pues uno de los pre-requisitos para su funcionalidad es*

que haya cierto nivel de imparcialidad básico y una visión, aceptada socialmente, de una legítima y necesaria separación entre lo público y lo privado.

Este es un círculo difícil de romper: los instrumentos anticorrupción buscan generar las condiciones de imparcialidad y las fronteras socialmente deseables de separación o diferenciación entre lo público y lo privado; pero requieren un cierto nivel de ellos para poder funcionar. Como hemos dicho acá, para el caso de las denuncias como instrumento –pero aplicable en cierto sentido y medida a todos los demás instrumentos que se puedan proponer– de poco servirá crear y gastar recursos en un sistema de denuncias si éste no es creíble, si es posible que sea capturado o se convierta en un elefante blanco aplicable sólo a los enemigos políticos o por caprichos burocráticos. En otras palabras, es un sistema de denuncias que no tiene la posibilidad real de ser imparcial y que terminará capturado en el circuito de las influencias y, por tanto de la impunidad. Los instrumentos anticorrupción, todos, son fácilmente boicoteados por una lógica social que no cree que se pueda romper el círculo vicioso de la parcialidad, impunidad y uso privado de lo público que permea la lógica social y política en el país.

Diseñar e implementar instrumentos anticorrupción en un país de corrupción e impunidad sistémicas como en México, implica evitar la trampa de pensar que por su propia racionalidad, congruencia o integralidad de los instrumentos o sistemas, estos tienen que a funcionar. Todo lo contrario, es probable que lo más lógico sería partir de una premisa diferente: poner en primera instancia la alta posibilidad de que dichos instrumentos sean capturados y atrapados en la lógica social que sostiene un sistema de corrupción, gracias a la fortaleza de la parcialidad como estrategia –efectiva y racional–, y de la capacidad de las influencias y palancas –adquisiciones privadas– para moldear a lo público. Más vale ser pesimista y planear, diseñar e instrumentar con esta idea en la cabeza, para poder reaccionar a tiempo e inteligentemente cambiar de tácticas, o adoptar nuevas para evitar la captura del instrumento.

3. Una reflexión final. Pasos mínimos para un escenario proclive a la denuncia.

Esta ha sido la idea que permea el presente documento. Pensamos que un primer paso es pensar un sistema de denuncias que opere con, al menos, cuatro pilares mínimos: un mecanismo de captación de denuncias que sea confidencial y sin barreras artificiales a los potenciales usuarios; un aparato de procesamiento de denuncias, mediante el cual las investigaciones sustancien y respalden los casos, al tiempo de gestionar la activación de la red de organizaciones y autoridades competentes a intervenir; un programa de protección de denunciantes/testigos, que garantice la integridad y los derechos de aquellos que decidieron alzar la voz contra actos no éticos e ilícitos; y un plan de difusión, que informe al ciudadano acerca de qué es la corrupción, cómo se manifiesta, por qué debe denunciarse, en dónde hacerlo y cómo efectuarlo.

Es evidente que cada uno de estos pilares puede ser capturado por la lógica social que sostiene al sistema de corrupción imperante. Insistimos por ello que la creación y puesta en marcha de estos pilares mínimos para un sistema de denuncias requiere, primero, una adaptación *ad hoc* al contexto de nuestra sociedad y su sistema político-gubernamental, altamente parcial e impune, con una visión de uso privado de lo público en forma constante. Segundo, un proceso de implementación por etapas, con una dinámica iterativa, de ajustes tácticos y cambios constantes, que tengan como misión aceptar que lo más probable es que dichos instrumentos serán capturados en diferentes maneras y a diferentes niveles. *Esto hace de la implementación un paso crítico*: la implementación es el proceso táctico constante que posibilita escapar, paso a paso, de la simulación, de la creación de cambios para que nada cambie. Entonces, se requiere una implementación que tenga como misión evitar lo que parece inevitable: que el sistema de denuncias termine siendo un elefante blanco, un recurso retórico altamente costoso que no se aplica de manera imparcial, que no tiene consecuencias reales. Una implementación que tiene la compleja misión de generar credibilidad: un sistema de denuncias inmune a las influencias y palancas, imparcial en su aplicación y en sus efectos.

Suena a una misión imposible, pero pensamos que no lo es. Requiere de un cambio de perspectiva fundamental: entender que el sistema social que sostiene la corrupción en el país permea nuestras relaciones sociales a todo nivel –los ejemplos son claros, palabras como palanca, conocidos, influencias, aparecen como los verdaderos instrumentos del éxito de las personas en un país como el nuestro–. Enfrentar la corrupción es enfrentar a dicha dinámica, que ha sido forjada lenta y sólidamente a lo largo de los últimos siglos y que definen, en la práctica, mucho del sentido de cómo se manejan las relaciones en las esferas pública y privada. La enorme permeabilidad que se tiene en México entre estas dos esferas, probablemente, sea la base social y política de la impunidad, la parcialidad y, por tanto, de la corrupción. Todo instrumento anticorrupción, entonces, tiene la doble misión de intentar cambiar esta dinámica sabiendo que es sumamente poderosa y capaz de capturar con facilidad al propio instrumento. La clave, por lo tanto, no está sólo en la precisión técnica ni en las buenas intenciones éticas de los instrumentos, sino también en la capacidad de implementarlos con la inteligencia de evitar, paso a paso, la captura y la simulación.

En el caso de las denuncias, un elemento táctico de implementación está entonces en la lógica y en la falta de disposición a denunciar de los ciudadanos y funcionarios que son testigos, víctimas o participantes obligados de actos corruptos cometidos o en proceso. En un país donde es muy probable que las influencias y las “palancas” acaben perdurando y definiendo el juego, denunciar y confiar en el sistema de denuncia es poco racional en realidad.

De alguna manera, ese es el dilema crítico de la denuncia como instrumento. Y, probablemente, de todos los esquemas anticorrupción en general.

Bibliografía

ACFE. *Report to the nations on occupational fraud and abuse*. 2012. Global fraud study. 76 pp.

Ackerman, John. *Estructura institucional para la rendición de cuentas: Lecciones internacionales y reformas futuras*. México. Auditoría Superior de la Federación [Serie: Cultura de la Rendición de cuentas, 9]. 2006. 56 pp.

Aguilar Villanueva, Luís F. (estudio introductorio y ed.). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México, Porrúa, 1993, 288 pp.

Alcaide Zugaza, Laura. "Corrupción: obstáculo al crecimiento y a la competitividad" en *Economía Exterior*. Núm. 31, Mayo de 2005, pp. 125-132.

Anders, Gerhard y Monique Nuijten. *Corruption and the secret law. A legal anthropological perspective*. 2007, Inglaterra, MGP Books, 230 pp.

Anechiarico, Frank. "La corrupción y el control de la corrupción como impedimentos para la competitividad" en *Gestión y Política Pública*, vol. XIX, núm. 2, 2010, pp. 239-261.

Arellano Gault, David. *Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*. México, FCE, 2004, 262 pp.

_____. "Reformas administrativas y cambio organizacional: hacia el "efecto neto"" en *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 72, núm. 2 (abril-junio, 2010). Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales. México. pp. 225-254.

_____. *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*. 2012. México, CIDE A.C. 216 pp. (Coyuntura y ensayo).

_____. *Desnormalizar la corrupción. Cinco pasos para reducir la corrupción organizacional (tanto pública como privada)*. México. CIDE-DAP. Documento de reflexión y debate. 2015. 10 pp. Recuperado de http://www.administracionpublica.cide.edu/documentos/Desnormalizar_la_corrupcion-Davi_Arelo_Gault.pdf

Arellano, David; Jesús Hernández y Walter Lepore. "Corrupción sistémica: límites y desafíos de las agencias anticorrupción. El caso de la Oficina Anticorrupción de Argentina" en *Reforma y Democracia*. 2015. Num. 61. Vol. 1., pp. 77-106.

Auditoría Superior de la Federación (ASF). Cámara de Diputados. *Compilación técnica. Corrupción, ética y fiscalización*. México, 2012. 96 pp.

Berdal, Mats y Mónica Serrano (comp). *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional. Cambio y continuidad*. 2005. México, FCE. 360 pp.

Boehm, Frédéric y Johann Graf Lambsdorff. "Corrupción y anticorrupción: una perspectiva neo-institucional" en *Revista de Economía Institucional*, Vol. 11, No. 21, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2009, pp. 45-72.

Brass, Daniel J., Kenneth D. Butterfield y Bruce C. Skaggs. "Relationships and unethical behavior: a social network perspective" en *The Academy of Management Review*, vol. 23, no. 1, Enero de 1998, pp. 14-31.

Brunsson, Nils y Johan P. Olsen. *La reforma de las organizaciones*. México, CIDE, 2007, 361 pp.

Casar, María Amparo. *México: Anatomía de la corrupción*. 2015. México. CIDE-IMCO. 64 pp.

Castillo, Arturo del. *Medición de la corrupción*. Un indicador de la rendición de cuentas. México. Auditoría Superior de la Federación [Serie: Cultura de la Rendición de cuentas, 5]. 2003. 80 pp.

Cejudo, Guillermo. "Discurso y políticas públicas. Enfoque constructivista" en Mauricio Merino et al. *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. México, FCE-CIDE, 2010, pp. 96-125.

Chávez Presa, Jorge. *Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*. 2000. México, FCE. 336 pp. (Colección Administración Pública).

Chevarría, Franz y Martha Silvestre. *Sistemas de denuncias y protección de denunciantes de corrupción en América Latina y Europa*. 2013. España. Eurosocal. [Documento de trabajo nº 2].

Chugh, Divyanshi. "The motivations behind and conditioning of corruption in India" en *Psychology of corruption*. Lady Shri Ram College for women. 11 pp. Consultado el 12 de noviembre de 2013. Recuperado de <http://ssrn.com/abstract=2117247>.

COFECE. Guía del Programa de Inmunidad y Reducción de Sanciones. 2015, 20 pp. Recuperado de https://www.cofece.mx/cofece/images/Consulta/GUIA_PIRS.pdf

Cornejo Álvarez, Alfonso. *Complejidad y caos. Guía para la administración del siglo XXI*. Castillo Ediciones, [s.l.e.]. 1997, 186 pp.

Defensoría del Pueblo. *¡No callar! guías práctica para la denuncia ciudadana contra actos de corrupción y otras faltas contra la ética pública*. 2013. Perú, Defensoría del Pueblo. 116 pp.

Definiciónabc (DABC). Voz "etiología" en *definición abc diccionario*. Sección "salud". Consultado el 14 de febrero de 2014 Recuperado de <http://www.definicionabc.com/salud/etiologia.php>

Dixit, Avinash K. y Barry J. Nalebuff. *El arte de la estrategia*. Barcelona, España, Antoni Bosch. 2010. 544 pp.

European Union. *Supporting anti-corruption reform in partner countries concepts, tools and areas for action*. Agosto de 2011. Bélgica, Publications Office of the European Union. 16 pp.

Ferreiro, Alejandro. "La denuncia como factor de eficacia en el control de la corrupción" en *Revista Ciencia Política*. Vol.18, Nº1-2, 1996, pp. 105-114.

Fatas, G. *Código de Hammurabi. Ordenación temática. Historia Antigua*. Universidad de Zaragoza. Sitio web consultado en <http://www.unizar.es/hant>. Última actualización: agosto de 2009.

Fuentes, Rossana y Julio Juárez. *Medios e interés público*. México. Auditoría Superior de la Federación [Serie: Cultura de la Rendición de cuentas,11]. 2008. 62 pp.

Garzón Valdés, Ernesto. *Lo íntimo, lo privado y lo público*. México, IFAI. Cuadernos de transparencia, vol. 06. 2008, 48 pp.

Gilligan, George. "Organised crime and corrupting the political system". 21 pp. Consultado el 12 de noviembre de 2013. Recuperado de <http://ssrn.com/abstract=2213100>.

Graaf, Gjalt de. "Causes of corruption: towards a contextual theory of corruption" en *Public Administration Quarterly*. Primavera de 2007, Amsterdam, Vrije Universidad de Amsterdam, pp. 39-86.

Graaf, Gjalt de; y L. W. J. C. Huberts. "Portraying the nature of corruption using an explorative case study design" en *Public Administration Review*, julio-agosto de 2008, pp. 638-650.

Graaf, Gjalt de; Patrick von Maravic y Pieter Wagenaar (eds.). *The good cause. Theoretical perspectives on corruption*. Reino Unido. 2010, 204 pp.

Grupo de Trabajo Contra la Corrupción. *Informe Anual sobre la lucha contra la corrupción en el Perú*. Perú, 2010, 244 pp.

Guerrero, Eduardo. *Fiscalización y transparencia del financiamiento a partidos políticos y campañas electorales: Dinero y Democracia*. México. Auditoría Superior de la Federación [Serie: Cultura de la Rendición de cuentas, 6]. 2003. 70 pp.

Huther, Jeff y Anwar Shah. *Anti-corruption Policies and Programs: A Framework for Evaluation*, The World Bank, Policy research working, 2000, 17 pp.

Ionescu, Luminita. "México's pervasive culture of corruption" en *Economics, management, and financial markets*. Volumen 6(2), 2011, pp. 182-187.

Jancsics, David y István Jávör. "Corrupt governmental networks" en *International Public Management Journal*, Vol. 15, núm. 1. 2012, pp. 62-99.

Jorgensen Farrales, Mark. *What is corruption? A history of corruption studies and the great definition debate*. Universidad de California, San Diego. Junio de 2005. 48 pp. Consultado el 12 de noviembre de 2013. Recuperado de <http://ssrn.com/abstract=1739962>.

Klitgaard, Robert (1988) *Controlling Corruption*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press. 226 pp.

Kurer, Oskar. "Corruption: an alternative approach to its definition and measurement" en *Political Studies*, 2005, vol. 53, pp. 22-239.

Levenstein, Margaret y Valerie Y. Suslow. "What determines cartel success?" en *Journal of Economic Literature*. Vol. XLIV, Marzo 2006, pp. 43-95.

Merino, Mauricio. "La importancia de la ética en el análisis de políticas públicas" en *Revista Reforma y Democracia*. Caracas, Venezuela. CLAD, no. 41, junio de 2008. 16 pp.

_____. *La segunda transición democrática de México: esfuerzos, tropiezos y desafíos de México en busca de un sistema completo, articulado y coherente de rendición de cuentas*. México. Wilson Center, Mexico Institute-Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales. 2012. 26 pp.

OCDE. *Specialised Anti-Corruption Institution. Review Models. Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia*. 2008, EE. UU. 144 pp. Consultado en <http://www.oecd.org/corruption/acn/specialisedanti-corruptioninstitutions-reviewofmodels.htm>.

Oficina Anticorrupción de Argentina (OAA). *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Nuevos paradigmas para la prevención y combate de la corrupción en el escenario global*. 2ª ed. Argentina. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. 2007, 148 pp.

OEA, Proyecto Ley Modelo para facilitar e incentivar la denuncia de actos de corrupción y proteger a sus denunciantes y testigos. 2011. Recuperado de http://www.oas.org/juridico/ley_modelo_proteccion.pdf

ONU-ODCCP. *Global Programme Against Corruption. Anti-Corruption tool kit*. Vol. 1, Viena, noviembre de 2002.

ONU. *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Nueva York, Oficina contra la Droga y el Delito. 2004, 60 pp.

Rose-Ackerman. *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*. (trad. Alfonso Colodrón). 2001, México, Siglo XXI, 368 pp.

Rothstein, Bo. "Anti-Corruption. A big bang theory" en *The quality of Government paper series*. Suecia, Universidad de Goteborg. Mayo de 2007, 27 pp.

Salazar Carrión, Luis. "El síndrome de Platón" en *El síndrome de Platón ¿Hobbes o Spinoza?* México, UAM, 1997, Volumen 4, Colección de Ensayos, pp. 13-51.

Sánchez González, José Juan. *La corrupción administrativa en México*. 2012, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., 544 pp

Senado de la República. *Dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales, de gobernación, de anticorrupción y participación ciudadana y de estudios legislativos primera, con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción [sic]*. 11 de diciembre de 2013. 151 pp.

Serna, Alberto. "La corrupción como patología del bien común. El caso de Hong-Kong" en *Revista Empresa y Humanismo*. Vol. 12, no. 1, 2009, pp. 121-188.

Stapenhurst, Rick y Sahr J. Kpundeh (eds.). *Curbing corruption. Toward a model for building national integrity*. Washington, D.C., World Bank. EDI Development Studies. 1999. 264 pp.

Universidad de Costa Rica (UCR). "Introducción a la relación causa efecto" en Curso de epidemiología. Recuperado el 14 de febrero de 2014. Consultado en http://ccp.ucr.ac.cr/cursos/epidistancia/contenido/4_epidemiologia.htm

USAID. Anti-Corruption Agencies: a democracy and governance program brief. Junio de 2006, EE. UU.

U.S. Commodity Futures Trading Commission. "Whistleblower program. Program Overview". 2015. Consultado en <https://www.whistleblower.gov>

Vertiz Galván, Miguel Ángel. "El combate a la corrupción en los trámites administrativos. Una aproximación teórica" en *Gestión y Política Pública*, 2000. Vol. IX, núm. 2, pp. 305-349.

Vian, Taryn. "Mecanismos para presentar denuncias en organismos de salud" en *U4BRIEF*. 2014. Anticorruption resource centre. 5 pp. Recuperado de <http://www.u4.no/publications/mecanismos-para-presentar-denuncias-en-organismos-de-salud/>.

Werner, Simcha B. "New directions in the study of Administrative corruption" en *Public Administration Review*, vol. 43, no. 2, marzo-abril de 1983, pp. 146-154.



Corrupción y denuncia.
La denuncia como instrumento
social: sus retos
terminó de imprimirse en abril de 2016,
en la ciudad de México, D.F.

La edición constó de 1,000 ejemplares.

