



Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

TESIS

Que para obtener el título de
Licenciado en Sociología

Presenta

Nielsen Daniel Hernández Mayorga

¿Qué factores sociales inhiben o fomentan la estrategia de los informantes internos (*whistleblowers*) en las organizaciones burocráticas?

Asesora: Dra. Lucero Frago Lugo

Ciudad Universitaria, CDMX , 2022



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Índice	Pág.
Introducción.....	4
Capítulo 1. El origen y estudio de la corrupción.....	12
1.1 ¿Qué es la corrupción?.....	12
1.2 ¿Cómo se estudia el fenómeno de la corrupción y cómo estamos en México?.....	15
1.3 ¿Qué es la normalización de la corrupción?.....	18
1.4 ¿Qué son los informantes internos (<i>whistleblowers</i>)?.....	22
1.5 La corrupción vista desde la sociología.....	24
1.6 ¿Qué es la confianza?.....	25
Capítulo 2. ¿Quién previene, investiga y sanciona la corrupción al interior de la Administración Pública Federal en México?	
2.1 La Secretaría de la Función Pública.....	28
2.2 Funciones y atribuciones de la Secretaría de la Función Pública.....	29
2.3 Sistema de alertadores internos y externos de la corrupción.....	31
2.4 ¿Cómo funciona el Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción?.....	36
Capítulo 3. Teoría sociológica para el análisis de la corrupción.....	53
3.1 ¿A mayor confianza menores niveles de corrupción?.....	57
3.2 ¿La impunidad debilita la confianza y disminuye la denuncia?.....	63
3.3 ¿Qué otros factores inciden en la denuncia?.....	64
Capítulo 4. Las experiencias de <i>whistleblowers</i> a nivel mundial.....	66
4.1 ¿Con qué instrumentos se combate la corrupción?.....	66
4.2 Los mecanismos de <i>whistleblowers</i> en México.....	75
4.3 Comparación del Sistema de alertadores internos y externos de la corrupción de México y otras plataformas similares de otros países.....	78
4.4 Comparación del Sistema de Alertadores Ciudadanos con las iniciativas internacionales.....	84
Conclusiones.....	87
Bibliografía.....	90

Índice de gráficas, diagramas y tablas

No.	Descripción	Pág.
Gráfica 1	Percepción de las unidades económicas sobre las causas por las cuales se producen actos de corrupción	8
Gráfica 2	Niveles de percepción de confianza de la sociedad en instituciones o diferentes actores, según sexo	17
Gráfica 3	Temas que generan mayor preocupación entre la población	18
Gráfica 4	Determinación de la atención de las denuncias por actos de corrupción	37
Gráfica 5	Alertas sobre actos de corrupción recibidas, según sector.	38
Gráfica 6	Alertas sobre actos de corrupción recibidas, según dependencia pública.	39
Gráfica 7	Posibles conductas de actos de corrupción recibidas.	39
Gráfica 8	Tasa de prevalencia de corrupción al realizar un trámite personal.	44
Gráfica 9	Porcentaje de usuarios que experimentaron algún acto de corrupción (pagos, trámites solicitudes de servicios frecuentes).	44
Gráfica 10	Porcentaje de población que confía en sus compañeros de trabajo, según entidad federativa.	45
Gráfica 11	Porcentaje de población que confía en sus familiares, según área metropolitana.	45
Gráfica 12	Acciones ante un hecho de corrupción.	47
Gráfica 13	Ante quien se denunciaron actos de corrupción.	47
Gráfica 14	Tipo de represalia recibida por denunciar un acto de corrupción	48
Gráfica 15	Razones por las que un servidor público no denunció un acto de corrupción.	49
Gráfica 16	Medios por los cuales un servidor público se sentiría más seguro para denunciar un acto de corrupción.	49
Gráfica 17	Población de 15 años y más según grado de confianza en personas y autoridades	60
Gráfica 18	Los servidores públicos o empleados de gobierno.	60
Gráfica 19	Principales causas de la corrupción en México, según la encuesta de MCCI y Reforma	63
Tabla 1	Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024	32
Tabla 2	Etapas teóricas para analizar el mecanismo de denunciante externo	55
Tabla 3	Tipos de confianza y situación actual en México	63
Tabla 4	Principales motivaciones para denunciar actos de corrupción en la literatura académica	74
Tabla 5	Comparativo sobre las experiencias internacionales de <i>whistleblowers</i>	83
Tabla 6	Comparativo sobre los elementos que componen el mecanismo de <i>whistleblowers</i> en experiencias internacionales.	84
Diagrama 1	Flujo de atención a las denuncias, según Lineamientos del DOF	44
Diagrama 2	Factores morales, culturales y situacionales durante la denuncia.	85

Introducción

La corrupción es fenómeno amplio y complejo de describir, clasificar, medir y, en consecuencia, también de mitigar; esto debido a que es multicausal y multifactorial. En muchas ocasiones, este fenómeno es capaz de adaptarse a las distintas instituciones gubernamentales para seguir operando y generado sus propias ‘defensas’ para permanecer como una práctica ‘normalizada’ al interior de los cuerpos burocráticos, que es donde esta investigación busca centrarse.

El problema de la corrupción no es nuevo; ha estado presente durante varios años en los que ha sido un claro obstáculo para el desarrollo económico, así como para impedir el cierre de brechas de desigualdad social y de derechos sociales, mantener una baja competitividad, alta impunidad y bajos índices de impartición de justicia, entre otros grandes desafíos estructurales.

La corrupción es una problemática tan compleja que no tiene una definición única, sino que se trata de un término polisémico del cual es complicado tener una sola referencia. Por un lado, tenemos quizá la conceptualización más utilizada en la literatura especializada en el tema, que es la de Transparencia Internacional, al ubicarla como “el abuso del poder para beneficios personales” (Transparencia Internacional, 2016). Sin embargo, por otro lado, están las definiciones que enmarcan a la corrupción como una relación entre el Estado y sus ciudadanos, vista como una forma de dominación estatal (Fragoso, 2019) en la que la corrupción debe tener como característica esta relación entre el gobierno y los ciudadanos. La corrupción también se vincula en su definición con la moral y la confianza, siendo esta última un factor que permitiría acotarla y las instituciones públicas toman relevancia puesto que importan en la construcción de confianza generalizada (Fragoso, 2019c). Con independencia de cuál sea la definición que decidamos utilizar, es evidente que es un acto en el que intervienen invariablemente servidores públicos en una relación social compleja y densa (Arellano, 2019). Para el caso de esta investigación, se retomará la definición de corrupción que menciona el involucramiento de recursos públicos para fines privados (Klitgaard; 1991; Vannucci, 2016) en donde la utilización del erario público para fines particulares representa un acto catalogado como ilegal y que amerita una sanción.

Es cierto que en el estudio de la corrupción existe una gran variedad de enfoques, perspectivas, probablemente más teóricas que empíricas, tratando de explicar las causas y consecuencias de este fenómeno (Ferrando, 2016). Gran parte de los estudios sobre corrupción en la literatura académica provienen del derecho, de la ciencia política, de la economía y de la administración pública, con decenas de tesis, artículos y libros sobre el tema.

Sin embargo, desde la sociología, la corrupción es un tema todavía poco explorado, al menos en México, salvo interesantes investigaciones sobre la corrupción de pequeña escala (Machinelly, 2017; 2018) y sobre el concepto de corrupción desde una óptica filosófica (Fragoso, 2019a).

Desde mi experiencia como servidor público, la corrupción es un tema que debe ser tomado con mucho interés y relevancia, debido a que los cuerpos burocráticos tienen sus propias rutinas y procesos organizacionales. Esto lleva a plantearlos ¿por qué resulta interesante o pertinente analizar la corrupción desde la sociología? ¿qué pueden aportar las teorías sociológicas al análisis de la corrupción? Pues dado que la corrupción es un fenómeno complejo, de redes sociales y de interacciones complejas dentro de organizaciones sociales, en la literatura contemporánea de la sociología se han desarrollado instrumentos analíticos y metodológicos que pudieran describir, observar y generar elementos explicativos de cuáles son los factores que incentivan o inhiben a que los servidores públicos realicen este tipo de prácticas.

El interés de la presente investigación es poner la lupa sobre las organizaciones gubernamentales, donde los posibles actos de corrupción pudieran darse con mayor frecuencia y, especialmente, analizando un instrumento que, si bien ha sido muy ‘popular’ en países anglosajones, se ha implementado de manera intermitente e incipiente en México, denominado como ‘denunciantes internos’ o conocidos en inglés como *whistleblowers*. Es importante señalar que la corrupción, independientemente de la forma en que se adjective (administrativa, de gran o pequeña escala) funciona mediante redes de actores, algunos más preponderantes que otros, con una dinámica social propia, con un lenguaje común y con rutinas informales establecidas.

Janet Near y Marcia Miceli (1986), principales autoras que impulsaron el término de *whistleblowers* en las últimas décadas aseguran que *whistleblowing* debe ser visto como un proceso más que como un mecanismo aislado. La definición de denuncia interna puede entenderse como:

“La revelación por parte de miembros (activos o inactivos) de una organización de prácticas o actos ilegales, inmorales o ilegítimos que se encuentran bajo el control de superiores(empleadores) hacia personas u organizaciones que pueden llevar a cabo una acción determinada” (Near y Miceli, 1986; Medina y Rodríguez, 2018).

La contribución que pretende hacer esta investigación es ampliar la discusión en torno a estas figuras y aportar evidencia desde el campo de la teoría sociológica. Para algunos especialistas en economía conductual y la sociología, la corrupción es parte del comportamiento de los individuos (Mullainathan, *et al*, 2017). Arrellano (2017) asegura que la corrupción no solo un asunto individual, sino un problema organizacional y debe ser estudiada como una relación social (Arellano, 2017).

En ese sentido, se considera necesario analizar los factores que pueden facilitar u obstaculizar la eficacia del mecanismo de ‘denunciantes internos’; entre ellos los valores positivos que pudieran convertirse en incentivos contrarios como la lealtad y el compañerismo mal entendido, el miedo a la denuncia, las relaciones de poder jefe-subordinados, las rutinas propias de los servidores públicos como la falta de tiempo, mecanismos para iniciar una denuncia, desconfianza en los órganos sancionadores, entre otros, que pudieran tener una explicación desde la perspectiva de la sociología organizacional y desde la óptica de las relaciones sociales.

Todo lo anterior es interesante bajo un contexto coyuntural como el actual en donde en el discurso presidencial en México se ha focalizado en el combate a la corrupción al interior de las dependencias gubernamentales, catalogando a la corrupción como el ‘principal mal’ que aqueja a la administración pública (aunque no el único), pero desde mi perspectiva mal fraseado puesto que no tiene un sustento robusto, sino meramente discursivo para tener un efecto en la opinión pública.

De igual manera, otro elemento que resulta interesante para el momento y la pertinencia de esta investigación es la implementación por parte de la Secretaría de la Función Pública de una plataforma denominada Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción, con la que se busca operar un mecanismo de *whistleblowers* para identificar prácticas de corrupción al interior de los cuerpos burocráticos.

La corrupción y la falta de rendición de cuentas fueron consideradas dentro de las diez principales preocupaciones de las y los mexicanos en 2015 (INEGI, 2015). La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en su reporte *Integrity Review of Mexico 2017- Highlights*, recomendó al gobierno mexicano construir una cultura de integridad¹ en el sector público, así como en el privado

¹ La cultura de la integridad se entiende por la OCDE como el uso adecuado de fondos, recursos, activos y atribuciones en el sector público, para los objetivos oficiales para los que se destinaron.

con la intención de combatir y prevenir factores individuales y organizacionales que influyeran para que un servidor público cometa un acto de corrupción.

En ese sentido, la percepción de corrupción por parte de la ciudadanía hacia las instituciones gubernamentales en México es alta, si la comparamos con la que se tiene en otros países de la OCDE². Diversos estudios han señalado los efectos negativos que tiene la corrupción en la economía, por ejemplo, inhibe la inversión, obstaculiza la competitividad, entre otras consecuencias. En el ámbito social, la literatura señala que ésta produce más pobreza y mayor desigualdad entre la población (Peeters y Nieto, 2020).

De acuerdo con los hallazgos de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2019, la tasa de población que tuvo contacto con algún servidor público y experimentó al menos un acto de corrupción fue de 15,732 por cada 100 mil habitantes a nivel nacional (INEGI, 2020a). El trámite con mayor porcentaje de experiencias de corrupción durante 2019 fue el contacto con autoridades de seguridad pública. El costo de incurrir en actos de corrupción se estimó en 12, 770 millones de pesos, equivalente a 3 mil 822 pesos en promedio por persona (INEGI, 2020a).

Por otro lado, en el día a día, la mayoría de los ciudadanos ha experimentado, en algún momento de sus vidas, al menos un acto de corrupción en trámites burocráticos (Peeters y Nieto, 2020); ya sea para no pagar una sanción o para obtener un permiso para conducir, entre otras conductas que nosotros ya hemos considerado como ‘normales’. En ese sentido, dentro de las múltiples maneras que existen para estudiar el fenómeno de la corrupción, sobresale la caracterización de la normalización, la cual comúnmente sucede en instituciones y organizaciones públicas. De acuerdo con la literatura académica, en cierto sentido, la corrupción es más evidente cuando ésta sucede en el sector público, aunque es importante tener en claro que no es el único ámbito.

De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre la Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) 2015³, los políticos eran los peores posicionados en cuanto a la percepción ciudadana, seguidos por los ciudadanos y los policías (Casar, 2016).

Situación que se confirmó con la ENCIG 2019, en donde se reportó que el 24.8% de los encuestados identificó a los partidos políticos como las instituciones que menos confianza inspiran (INEGI, 2020a).

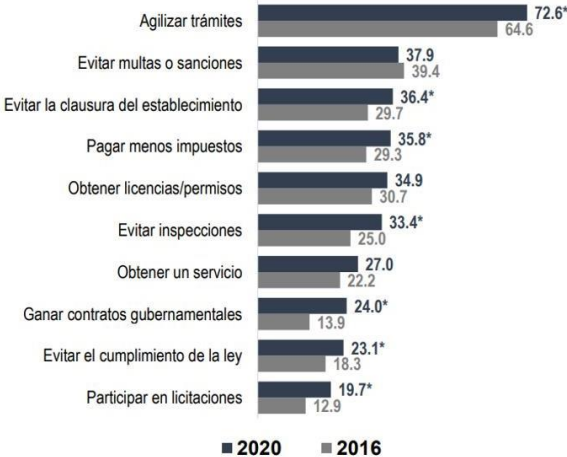
² Véase los reportes de la OCDE sobre corrupción y rendición de cuentas.

³ La Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas es un esfuerzo conjunto de la Secretaría de Gobernación y el INEGI.

En cuanto a la percepción del sector empresarial sobre la corrupción de servidores públicos, la Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas 2020 mostró que “el porcentaje de unidades económicas que consideró que los actos de corrupción son frecuentes entre los servidores públicos pasó de 82.2 en 2016 a 71.5 en 2020” (INEGI, 2021).

Es decir, disminuyó la percepción y la frecuencia de actos de corrupción, al menos, para el sector empresarial al realizar sus trámites administrativos ante las instancias de gobierno.

Gráfica 1. Percepción de las unidades económicas sobre las causas por las cuales se producen actos de corrupción



Fuente: Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas 2020, INEGI (2021)

Es por ello que dentro de la discusión académica es necesario ver las diferentes aristas de cómo se puede estudiar el fenómeno de la corrupción, una de ellas es desde la perspectiva sociológica para observar cómo ciertos instrumentos de denuncia al interior de los cuerpos burocráticos pueden convertirse en factores que fomentan o inhiben la identificación y sanción de la corrupción y qué implicaciones tienen estos mecanismos en un entorno social tan complejo como lo son las dependencias gubernamentales.

La corrupción es un claro ejemplo en el que se pone de manifiesto la relevancia de analizar a profundidad las relaciones sociales y, sobre todo, cómo se construyen, cómo se alimentan, cómo evolucionan, cuáles son sus incentivos positivos y negativos, de qué manera ciertos actores cobran mayor o menor importancia en este intercambio de voluntades y acciones.

Las teorías sociológicas, en especial el concepto de relación de poder de Michel Crozier y Erhard Friedberg (1990), así como las teorías de la estructura social de Anthony Giddens (1979; 1984) pueden ayudar a explicar cómo se dan estas relaciones de denuncia entre pares, describir las relaciones de poder y subordinación, los acuerdos reales y fácticos entre los integrantes de los cuerpos burocráticos, la disrupción al interior de estas pequeñas organizaciones que tienen sus propias rutinas, prácticas, reglas y sanciones internas, cuando uno de ellos se convierte en un alertador de un hecho de corrupción.

En esta investigación se busca poner a prueba el potencial de las teorías sociológicas relacionadas con las relaciones sociales complejas y las estructuras sociales para explicar por qué algunos servidores públicos, a pesar de que ser testigos directos de actos de corrupción, no se convierten en denunciadores internos para ayudar a identificar posibles actos de ilegalidad.

Algunos autores se refieren a la corrupción como un hecho social que depende en gran medida de las clases sociales (Machinelly, 2017). De acuerdo con este autor, la corrupción tiene que ver con la moral de una determinada estructura social que influye en el comportamiento social y una interacción donde existe un juego de dominación y poder entre los involucrados en un hecho de corrupción (Machinelly, 2017). La realidad es que el estudio de la corrupción a través de las teorías sociológicas ha tenido un camino largo. Por ejemplo, de acuerdo con Machinelly (2017), H.A. Brasz (1970), en su capítulo “The sociology of corruption” desarrolló un ensayo sobre las razones por las cuales la disciplina sociológica debía estudiar esta problemática, mientras que Granovetter (2004) argumenta que la corrupción es una norma de reciprocidad en donde se dan y reciben favores entre individuos o/y organizaciones, bajo un esquema distinto que se debe seguir en las normas establecidas por el Estado (Machinelly, 2017).

La corrupción se ha analizado desde el enfoque funcionalista por varios años como un fenómeno que era “útil” para el buen desenvolvimiento de las sociedades del siglo pasado (Osrecki, 2016). Sin embargo, al paso de los años se convirtió en un problema para el bienestar de ciertos sectores de la población, sobre todo para los grupos de bajos ingresos y vulnerables por derechos sociales. En el estudio de la corrupción bajo la lupa de la sociología, otros autores retomaron el fenómeno como objeto de estudio desde la visión estructuralista a mediados y finales del siglo pasado, y más recientemente desde la mirada del enfoque de redes.

De esta manera, la presente investigación pretende indagar cómo se desenvuelven las relaciones sociales en las organizaciones burocráticas y, especialmente, qué factores organizacionales pueden favorecer a que el mecanismo de denunciante interno funcione de manera eficaz para identificar posibles actos de corrupción, o de lo contrario, qué factores pudieran ser obstáculos para que los servidores públicos puedan convertirse en posibles alertadores.

El objetivo principal es analizar qué tipo de factores organizacionales y de relaciones sociales pueden favorecer o inhibir la efectividad de los informantes internos o *whistleblowers* como mecanismos de combate a la corrupción al interior de las dependencias gubernamentales.

De igual manera, los objetivos secundarios o complementarios son: desarrollar marcos explicativos desde la teoría sociológica para describir y observar los entornos organizacionales donde se cometen posibles actos de corrupción.

También se quiere analizar el diseño institucional del mecanismo de denunciantes internos al interior de las instituciones gubernamentales y su comparación con algunos elementos de algunas experiencias de otros países.

La pregunta de investigación que surge es cuestionar qué factores organizacionales y de relaciones sociales al interior de una dependencia gubernamental pueden favorecer o inhibir la efectividad del mecanismo de informantes internos o *whistleblowers* en el combate a la corrupción en México.

La hipótesis de esta investigación es que las rutinas o prácticas organizacionales como la baja confianza en los órganos sancionadores, el miedo a ser rechazado por el entorno inmediato y el temor a represalias inhiben la posibilidad de que las y los servidores públicos tengan incentivos para utilizar el mecanismo de informantes internos o *whistleblowers* en la Administración Pública Federal, lo que impide que esta herramienta se convierta en una alternativa real y asequible para poder identificar, dar seguimiento y sancionar actos de corrupción.

La metodología que se emplea para esta investigación es de corte mixta y exploratoria. Se hace una revisión documental de la literatura académica en torno al origen, desarrollo y aplicación del concepto y mecanismo de 'informante interno' o *whistleblowers* en las organizaciones públicas en varios países, pero especialmente en México.

De igual manera, se analizan y recuperan aquellas teorías sociológicas que permiten describir y explicar los factores que pueden inhibir y/o incentivar la efectividad de este tipo de mecanismo de denunciantes internos, tomando como ejemplos algunos casos de estudio en la actual administración pública federal (APF) 2018-2024.

Asimismo, a través de solicitudes de información vía la Plataforma Nacional de Transparencia, se pidieron datos a la Secretaría de la Función Pública sobre la tendencia y alcance de denuncias recibidas, origen y procedimiento de atención o sanción. El propósito de este trabajo es generar inferencias y contar con evidencia empírica, aunque sin caer en la generalización de hallazgos que pudieran surgir de esta investigación.

En resumen, esta investigación no pretende dar conclusiones sobre el Sistema de Alertadores puesto que la estrategia apenas se está implementando, lo que sí considera esta tesis son los primeros dos años de su implementación con la finalidad de ofrecer observaciones preliminares que permita ayudar a retroalimentar esta iniciativa y, a partir de ahí, comenzar un diálogo en torno a estos instrumentos en nuestro país.

Capítulo 1.- Estudio sobre la corrupción

1.1 ¿Qué es corrupción?

El fenómeno de la corrupción se ha convertido en uno de los problemas públicos con más visibilidad mediática en los últimos años debido a los escándalos de trasnacionales vinculadas a políticos de alto nivel⁴, así como por los efectos que genera este problema en los ámbitos económico y social. En la actualidad, la corrupción representa uno de los desafíos más importantes para la mayoría de los gobiernos de todo el mundo y para la sociedad en su conjunto. Sin embargo, es un fenómeno cada vez más complejo y multicausal, situación que hace difícil poder diagnosticarlo, medirlo y, en el mejor de los casos, mitigarlo.

La corrupción no es un problema nuevo ni único de México. Durante varias décadas, este problema ha estado presente en innumerables ocasiones de nuestra cotidianidad, con independencia de las ideologías de los gobiernos, de los partidos políticos tanto a nivel nacional como subnacional, sin distinguir el ámbito, el sector, ni tampoco estrato o posición social.

Encontrar una definición única sobre la corrupción es complicado porque es una conducta que abarca múltiples actos (todos en la opacidad) como el cohecho, el soborno, la omisión, el lavado de dinero, entre otros delitos graves y faltas administrativas, que resulta bastante complejo poder englobar todas estas prácticas de corrupción en una sola categorización.

La corrupción se ha definido como la ejecución de un acto inapropiado o desviado, de acuerdo con parámetros o valores sociales relativamente aceptados en una sociedad o agrupación (Trejo y Arellano, 2017), Sin embargo, cuando el fenómeno de la corrupción se convierte en estructural o endémico, los valores que se aceptan al interior de una sociedad o de una organización pueden ser negativos, como la trampa y la simulación, que se convierten en actos fraudulentos y de extorsión. Es importante señalar que los actos corruptos se desvían de las normas legales y no necesariamente de los parámetros o valores extendidos en una sociedad. El Programa Global contra la Corrupción de la Organización de las Naciones Unidas define a la corrupción como un "comportamiento de los individuos y funcionarios públicos que se desvían de las responsabilidades establecidas y usan su posición de poder para satisfacer fines privados y asegurar sus propias ganancias" (Sandoval, 2016).

⁴ Uno de los casos más representativos en los últimos años es el de la empresa Odebrecht que supuestamente tejió una red de corrupción con varios funcionarios públicos de gobiernos latinoamericanos.

La corrupción es un problema difícil de medir porque ocurre en la opacidad y lo que se conoce es solo a través de encuestas de percepción. En el ámbito académico, la corrupción ha sido un objeto de estudio recurrente desde hace varias décadas, con investigaciones, libros, *handbooks*, *journals* y artículos que han abonado a la discusión seria y rigurosa sobre esta problemática.

Al revisar la literatura sobre corrupción, se puede observar que varios estudios analizan este fenómeno desde la perspectiva económica, como un acto totalmente racional entre dos individuos que intercambian incentivos a cambio de beneficios particulares.

Para el Banco Mundial, la corrupción es el abuso de poder público en beneficio propio (citado por Busquets, 2003). Para la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la corrupción es un acto de abuso del poder en beneficio personal (OCDE, 2003), pero la corrupción es un problema demasiado complejo y no se trata solamente de redireccionar incentivos para hacer “racional el comportamiento ético” (Medina y Rodríguez, 2018).

Varios autores, organismos internacionales e instituciones de investigación han construido sus propias definiciones. Nye (1967), por ejemplo, se refiere a la corrupción como “un comportamiento que desvía los deberes formales de un rol público debido al sentido pecuniario privado del estatus de las ganancias o que viola las reglas del ejercicio del deber contracierto tipos de influencia privada”, mientras que Rose-Ackerman (1999) la argumenta como “prácticas que se basan en el abuso del poder público para la obtención de beneficios privados” (Arellano, Flores y Sánchez, 2019).

Para cumplir con la metodología es necesario hacer explícita la noción que se entiende en esta investigación sobre el concepto de corrupción. En principio, la definición más utilizada en reportes internacionales es la de Transparencia Internacional, puesto que ha sido una de las organizaciones más visibles y activas en cuanto a investigación de este fenómeno a nivel global, con la elaboración de diagnósticos, mediciones, entre otros productos académicos y de difusión. De modo que para Transparencia Internacional, la corrupción es “el abuso del poder en beneficio propio” (Transparencia Internacional, 2009) y es la que se tomará para el desarrollo de esta investigación.

En cuanto a la tipología de este fenómeno, esta organización sugiere la siguiente clasificación:

- **Corrupción a gran escala:** “Consiste en actos cometidos en los niveles más altos del gobierno, que involucra la distorsión de políticas o de funciones centrales del Estado, que permiten a los líderes beneficiarse, a expensas del bien común” (SFP, 2013; Transparencia Internacional, 2009).
- **Corrupción política:** “Es la manipulación de políticas, instituciones y normas de procedimiento en la asignación de recursos y financiamiento por parte de los responsables de las decisiones políticas, quienes abusan de su posición para conservar su poder, estatus y patrimonio” (SFP, 2013; Transparencia Internacional, 2009).
- **Actos de corrupción menores:** “Consiste en el abuso cotidiano de poder por funcionarios públicos de bajo y mediano rango al interactuar con ciudadanos comunes, quienes a menudo intentan acceder a bienes y servicios básicos en ámbitos como hospitales, escuelas, departamentos de policía y otros organismos” (SFP, 2013; Transparencia Internacional, 2009).

Si bien es cierto que existen múltiples aproximaciones al objeto de estudio, el interés de esta investigación es focalizar la atención en los actos de corrupción ‘menores’ en donde servidores públicos cometen acciones ilegales hasta cierto punto ‘normalizadas’ entre pares que se encubren como parte de un código informal, argumentando que “todo mundo lo hace y por qué no habría de hacerlo”, “aquí el que no tranza no avanza” y “no pasa nada si lo hago, es poquito en comparación de todo lo que se roban mis jefes”.

En ese sentido, la definición de corrupción que se explorará en esta tesis es la que toma en cuenta la confianza como un factor determinante para que este fenómeno aparezca o no; entendiendo la confianza como un mecanismo de relaciones entre individuos que buscan certeza (Luhmann, 1996; Arellano y Trejo, 2021). Lo que representa que a mayor confianza entre los individuos, se reduce la posibilidad de que ocurran actos de corrupción.

¿Cuáles son los factores que incentivan a cometer actos de corrupción? ¿Qué pasa al interior de las organizaciones? ¿Cómo surgen estas redes de normalización de la corrupción y por qué no se denuncian? ¿Sirven los mecanismos internos de denuncia de actos de corrupción?

En la literatura organizacional, David Arellano Gault (2015) ha hecho referencia al concepto de “normalización organizacional de la corrupción”. Ahora bien, los sujetos más vulnerables, aunque no los únicos a cometer posibles actos de corrupción son posiblemente los servidores públicos, puesto que representan las dos caras de la moneda en este fenómeno.

Por un lado, son los actores que les corresponde prevenir, investigar y sancionar estos actos, pero también son los que están ‘tentados’ a cometer actos fuera de la ley porque son los que interpretan y aplican la ley, porque son el eslabón que se requiere para cometer un acto de corrupción al estar en medio de la necesidad de un ciudadano y la posibilidad de que esta ocurra, por sus bajos sueldos (en algunas ocasiones) se ven tentados a cometer irregularidades o simplemente porque es una rutina dentro de su organización en donde el servidor público cae y la replica de manera normalizada.

La definición de servidor público, en el marco normativo mexicano, es la que aparece en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“(Son) los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como los servidores públicos de los organismos a los que la Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones” (DOF, 2017).

En el siguiente apartado se abordará la percepción del fenómeno de la corrupción en México y cómo nos encontramos de acuerdo con las diferentes encuestas que se han levantado en los últimos años, poniendo especial énfasis en la percepción de corrupción al estar en contacto con servidores públicos, así como explorar una tipografía de supuestos que ‘normalizan’ la corrupción.

1.2 ¿Cómo se estudia el fenómeno de la corrupción y cómo estamos en México?

En algunos sectores sociales se tiene la percepción que la corrupción está presente solamente o, principalmente, en el sector público y en el aparato burocrático, aunque hay algunos ejemplos que señalan también este problema público en el ámbito privado, pero quizá menos visibilizado. Autores como Lucero Fragoso (2019b) aseguran que la corrupción es un fenómeno que ocurre en el ámbito público debido a que están de por medio recursos públicos que pudieran estar manejados de mala manera. No obstante, considero que la corrupción no involucra solo a la burocracia sino también incluye a los privados, quienes juegan un rol de intermediarios o provocadores de posibles hechos de corrupción. El debate sobre el terreno donde se da la corrupción es una de las aristas de en el estudio de esta compleja problemática.

En términos normativos, la corrupción se sanciona en nuestro país tanto para el ámbito público como privado; sin embargo, es cierto que la identificación de actos irregulares en la burocracia tiene un mayor peso en cuanto a los castigos. De acuerdo con Leonor Ortiz (2018):

El sector privado juega, en muchos casos, un papel clave en los esquemas de corrupción. Por eso si hablamos de corrupción y de cómo combatirla, tenemos que incluir a las empresas en la discusión. No sólo es importante mencionar su relevancia, debemos de exigir y alentar al sector privado a tener un papel activo. (Nexos, 2018).

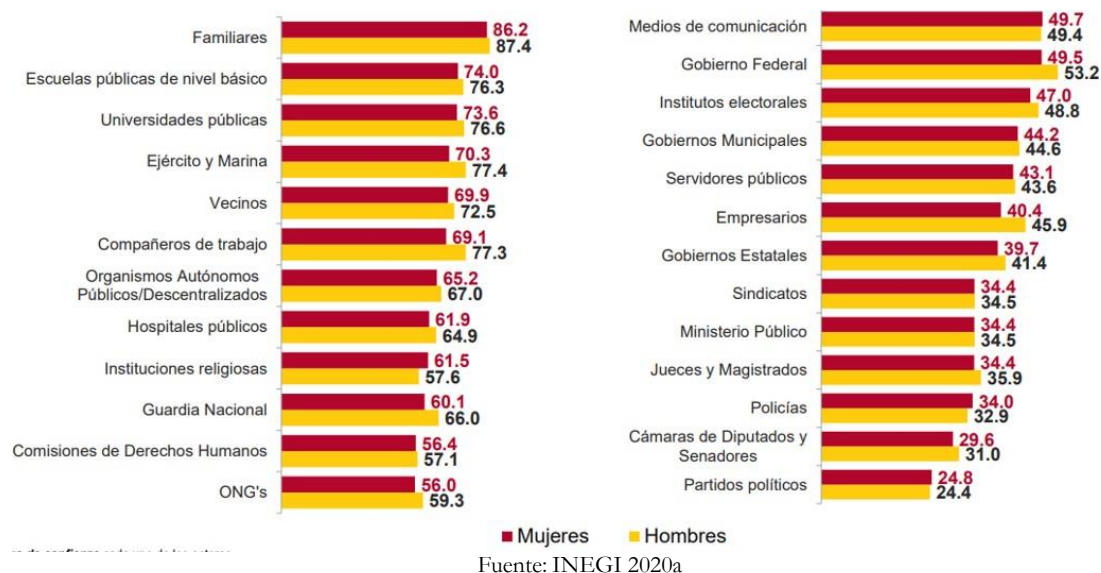
De acuerdo con los hallazgos de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2019 del INEGI, la tasa de población que tuvo contacto con algún servidor público y experimentó al menos un acto de corrupción fue de 15,732 por cada 100 mil habitantes a nivel nacional (INEGI, 2020a). El contacto con autoridades de seguridad pública fue el trámite con mayor porcentaje de experiencias de corrupción durante 2019, mientras que el costo de incurrir en actos de corrupción se estimó en 12,770 millones de pesos, equivalente a 3 mil 822 pesos en promedio por persona (INEGI, 2020a).

En el día a día, la mayoría de los ciudadanos hemos experimentado, en algún momento, al menos un acto de corrupción en trámites burocráticos (Peeters y Nieto, 2020); ya sea para obtener un permiso para conducir, evitar formarnos en la fila o evitar una infracción de tránsito, entre otras conductas que nosotros ya hemos considerado como “normales”. En ese sentido, dentro de las múltiples maneras que existen para estudiar el fenómeno de la corrupción, se le considera como un fenómeno normalizado, la cual comúnmente sucede en instituciones y organizaciones públicas.

De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre la Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) 2015⁵, los políticos son los peores posicionados en la percepción ciudadana, seguidos por los policías (Casar, 2016). Situación que se confirmó con la ENCIG 2019, en donde se reportó que 24.8% de los encuestados identificó a los partidos políticos como las instituciones que menos confianza inspiran (INEGI, 2020a).

⁵La Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas es un esfuerzo conjunto de la Secretaría de Gobernación y el INEGI.

Gráfica 2: Niveles de percepción de confianza de la sociedad en instituciones o diferentes actores, según sexo



En otra de las encuestas retomadas por Casar (2016) se señala que las oficinas dedicadas a los trámites y permisos son los lugares donde menos porcentaje de honestidad existía, seguido por aquellas oficinas de catastro y del registro público de la propiedad. Si bien es cierto que estas encuestas no documentan explícitamente y de manera clara los actos de corrupción sí permiten generar una estimación del fenómeno.

En el Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción, elaborado por Simon y Aalbers (2020), México tuvo una calificación de 4.5, dado que “el país se estancó y mantiene una pobre capacidad para detectar, castigar y prevenir la corrupción”, que lo posicionó en el octavo sitio de 15 países evaluados en cuanto su capacidad para atender este fenómeno.

En enero de 2021, la organización Transparencia Internacional publicó su reporte anual del Índice de Percepción de la Corrupción (IPC)⁶ que captura información sobre 180 países, en el que México se ubicó en el sitio 124, con lo que mejoró seis posiciones respecto al 2019 (posición 130). Sin embargo, todavía no supera el puntaje que obtuvo en 2014; uno de los aspectos a mejorar referidos en este estudio es “la falta de sanciones a los casos y redes de corrupción que ya son del conocimiento de la opinión pública tras ser revelados por periodistas de investigación” (Transparencia Internacional, 2021). En el sistema de alertadores implementado en México,

⁶ Este instrumento, el más acreditado a nivel internacional en medición de percepción de la corrupción, registra la opinión de analistas, personas expertas y mujeres y hombres de negocios de diversos países sobre la situación que guarda la corrupción en cada uno de los países evaluados.

como lo veremos más adelante, al menos en los lineamientos, no se establece de primera instancia una serie de sanciones debido a que solo establece su marco de referencia.

En la Encuesta Nacional de Cultura Cívica 2020 (INEGI, 2020b), la mayor preocupación de las y los mexicanos es la corrupción (5 de cada 10 percibe este fenómeno como el más grave).

Gráfica 3.- Temas que generan mayor preocupación entre la población



Fuente: INEGI 2020b

1.3 ¿Qué es la normalización de la corrupción?

De acuerdo con David Arellano (2017), las razones por las que un individuo comete actos deshonestos pueden ser múltiples y diversas. Aunque es difícil, dice, pensar en que estos hechos puedan generarse por individuos completamente racionales. Todo lo contrario, a veces la corrupción se presenta como un acto denso, social y organizacional. Dado lo anterior, Arellano señala una serie de escenarios en donde la corrupción no es producto de un análisis costo- beneficio, sino de la normalización de rutinas organizacionales, en donde los individuos tienden a negar la gravedad o responsabilidad de sus actos, lo que se conoce como disrupción cognitiva.

Para Arellano, la corrupción organizacional es “un proceso en el que se va cayendo lentamente y gradualmente, en una especie de ‘resbaladilla’, lo que ocasiona que la corrupción se considere como un acto normal” (2016). Por esa razón, se puede explicar el por qué las personas servidoras públicas cometen actos de corrupción, puesto que en su mayoría, piensan que nunca cometieron o fueron partícipes de acto de corrupción.

Ante ello, Arellano (2016) argumenta que “desnormalizar la corrupción es un proceso difícil y las organizaciones requerirían estar atentas a estos procesos para evitar caer”. En cambio, la perspectiva individualista de la corrupción es vista como un proceso racional. A lo largo de varias décadas, la literatura académica había señalado de manera constante que un acto de corrupción parte de un modelo racional en la que se pondera la probabilidad de la detección y los beneficios del acto

deshonesto contra sus propios costos (Campos, 2017: 239). Esta es la perspectiva del *homo economicus*, mientras que, desde la visión del *homo sapiens*, se toman en cuenta otros factores como las normas sociales y organizacionales.

Campos (2017) argumenta que el *homo economicus* se asume como un individuo totalmente racional que calcula, en todo momento, sus actos y analiza sus consecuencias. La realidad es que esto no funciona siempre de esta manera. En la década del siglo XX, Herbert Simon afirmó que el individuo cuenta con racionalidad limitada; es decir, una persona no puede tener toda la información para tomar una decisión; no tiene el tiempo suficiente para pensar detenidamente todos sus actos porque los hechos requieren de respuestas inmediatas. Por esas y otras razones, es imposible imaginar que un individuo es total y completamente racional.

Dicho lo anterior, el interés central de esta investigación es dejar a un lado la percepción de la corrupción como un acto racional e individual, sino abordar este fenómeno desde la visión de un acto organizacional y sociológico que es influenciado por rutinas, normas y conductas sociales informales. Y de esta manera, analizar los incentivos u obstáculos que se presentan para denunciar actos irregulares mediante el mecanismo de *whistleblowers* en las organizaciones.

¿Por qué es pertinente o relevante analizar este mecanismo desde un enfoque de corrupción organizacional? Porque los *whistleblowers* operan como dispositivos de alertas al interior de una estructura de individuos que manifiestan actos, comportamientos, rutinas, reglas formales e informales, que permiten identificar y viabilizar conductas fuera de la legalidad.

Si logramos entender por qué los denunciadores internos tienen incentivos organizacionales para denunciar o por qué tienen obstáculos en sus mismas organizaciones para no poder hacerlo, estaríamos comprendiendo cómo el enfoque sociológico/organizacional podría ser útil para hacer más eficiente este mecanismo.

Regresando a la normalización de la corrupción, Arellano (2017) nos plantea una tipología en donde describe distintas maneras de racionalización organizacional para la normalización de los actos de corrupción, lo que nos ayudaría a contextualizar y entender por qué los servidores públicos caen en actos irregulares de manera “inconsciente” y aparentemente son “dolo”.

Para varios autores, la normalización organizacional de la corrupción se presenta cuando un individuo justifica sus actos irregulares, en algunas ocasiones extrapolando conductas indebidas

convirtiéndolas en valores positivos, como “echarle la mano al otro”, “hacerle un favor a un amigo”, entre otros supuestos que en la literatura académica se han documentado.

Valores positivos como la solidaridad, el compañerismo, la cooperación y la lealtad han ayudado a que la corrupción se haya normalizado hasta el grado de confundir valores positivos tratando de encubrir actos corruptos. La normalización se observa cuando alguno de los integrantes introduce e “institucionaliza” ciertas prácticas, que con el tiempo se van adaptando al contexto.

En muchas ocasiones, cuando se le pregunta a una persona que está acusada de corrupción, lo primero que dice es que ellos sólo hacían actividades como parte de su trabajo, que era una práctica común entre sus compañeros de oficina. Empieza con un acto pequeño de corrupción hasta que termina siendo parte de una red que realiza una serie de rutinas corruptas que se ‘institucionalizan’ en el lugar donde labora.

Estas redes de corrupción se construyen o se destruyen con confianza, es por eso que este factor es un elemento central en esta investigación; Meza y Pérez-Chequés (2021) realizaron un análisis a nivel subnacional y encontraron que:

“En la corrupción normalizada y sistémica existen dos tipos de confianza que resultan fundamentales para vincular a los actores en situaciones informales: a) confianza basada en la afiliación política y las relaciones personales y b) confianza basada en la complicidad o en la coparticipación en actividades ilícitas” (Meza y Pérez-Chequés, 2021).

Sus resultados señalan que:

“La base de la confianza y las dinámicas que de ella surgen tienen diferentes efectos sobre el funcionamiento y estabilidad de las redes informales, que a su vez, se reflejan en los arreglos corruptos que estas potencian [...] las redes que dependen de la confianza basada en la política dan como resultado acuerdos corruptos más estables y predecibles, mientras que las redes que dependen de la confianza basada en la complicidad son más frágiles, lo que resulta en acuerdos corruptos impredecibles y más desordenados” (Meza y Pérez-Chequés, 2021)

De acuerdo con estos autores, es importante “comprender a los actores dentro de los entornos corruptos y comprender las diferentes formas en que se configura la corrupción, incluidas las reglas internas y la lógica imperante dentro de las redes” (Meza y Pérez-Chequés, 2021). Arellano (2016) argumenta que la lucha contra la corrupción no solamente es un asunto de castigos e incentivos, sino que se debe pensar en cambiar la cultura organizacional y modificar las rutinas.

Toda organización socializa rutinas entre sus miembros para bien y para mal. Cuando la corrupción se ha normalizado, la gente desplaza sus preocupaciones y toma este tipo de actitudes de la manera más común, lo que genera que el combate a la corrupción se vuelva más complejo y mucho más difícil de atender (Arellano, 2016: 9). Siguiendo el argumento de Arellano (2017), la racionalización organizacional es “un acto de interpretación fundamental e indispensable para que un actor pueda ser un actor social”. La idea detrás de este concepto es que las personas justifican sus actos de corrupción, escudándose o justificándose en rutinas y procesos “internalizados” dentro de sus organizaciones.

Existe una amplia literatura sobre la racionalización organizacional. A continuación, se muestran algunos tipos de racionalizaciones que menciona Arellano (2017).

- **Negación de la responsabilidad:** este comportamiento sucede cuando una persona servidora pública asegura que cometió un acto de corrupción porque era parte de una maquinaria más amplia de corrupción. O bien, argumentando que él solo recibía órdenes de sus superiores⁷.
- **Negación del daño:** esto sucede cuando una persona servidora pública asegura que el acto de corrupción que está cometiendo es irrelevante y que no tiene mayores implicaciones para su desempeño laboral dentro de una institución pública⁸.
- **Negación de víctimas:** es cuando se asegura que el receptor o receptores del acto de corrupción son más deshonestos. Cuando se afecta a una institución, se asegura que la institución es más corrupta que la persona servidora pública que comete el acto⁹.
- **Compensación social:** es cuando se asume que cometer un acto de corrupción es un acto de justicia porque otros son más corruptos que nosotros¹⁰.
- **Lealtades más elevadas:** el espíritu de cuerpo puede ser más fuerte, a veces, que el poder [o desde la perspectiva normativa, la responsabilidad u obligación de] denunciar un acto de corrupción [como servidor público]. Arellano (2017) pone el ejemplo de un policía, quien puede negarse a acusar a otro por ese espíritu de cuerpo¹¹.

⁷ Véase el artículo de Arellano (2017) “Corrupción como proceso organizacional: comprendiendo la lógica de la desnormalización de la corrupción”.

⁸ *Ibidem*

⁹ *Ibidem*

¹⁰ *Ibidem*

¹¹ *Ibidem*

- **La metáfora de la balanza:** es cuando una persona servidora pública puede argumentar que trabaja muchas horas, muchas más que las demás personas, por lo que el robo hormiga o el soborno está justificado como una compensación a su esfuerzo realizado¹².

Esta tipología muestra justificaciones que dan las y los integrantes de las organizaciones, en donde intervienen factores como la confianza y la normalización de prácticas al interior de un grupo. En el siguiente apartado nos adentraremos al concepto de *whistleblowers* que ha aparecido como un mecanismo que busca romper con la “cadena de la corrupción” al promover y poner al alcance la denuncia anónima dentro de las organizaciones para identificar y sancionar actos irregulares. Se hace un recorrido por sus diferentes definiciones y sus marcos de referencia.

1.4 ¿Qué son los informantes internos (*whistleblowers*)?

Uno de los muchos y diversos instrumentos que se han utilizado por décadas y en varios países tanto en los denominados desarrollados como en los de vías de desarrollo, para identificar y sancionar actos de corrupción al interior de las organizaciones públicas y privadas son los “informantes o denunciantes internos” o también conocidos como *whistleblowers*. De acuerdo con Devitt (2015), el término se ha utilizado de manera ocasional desde hace más de un siglo, pero fue hasta 1974 cuando fue conceptualizado en Estados Unidos por Ralph Nader, quien lo definió como “un acto de un hombre o mujer que, creyendo que el interés público prevalece sobre el interés de la organización a la que sirve, denuncia que la organización está [involucrada] en una actividad corrupta, ilegal, fraudulenta o dañina”.

De acuerdo con Janet Near y Marcia Miceli (1986), *whistleblowing* debe ser visto como un proceso. La definición de denuncia interna puede entenderse como “la revelación por parte de miembros (activos o inactivos) de una organización de prácticas o actos ilegales, inmorales o ilegítimos que se encuentran bajo el control de superiores (empleadores) hacia personas u organizaciones que pueden llevar a cabo una acción determinada” (Near y Miceli, 1986; Medina y Rodríguez, 2018).

Según Medina y Rodríguez (2018), los elementos de esta definición son los siguientes:

- a) **Tiene un sentido de pertenencia:** se refiere aquellos individuos que son parte de una organización.

¹²*Ibidem*

- b) **El acto ensimismo:** la denuncia de una mala práctica cometida por un miembro de la organización que se encuentra en una posición jerárquica por encima del denunciante.
- c) **La persona** contra quien se presenta la denuncia.
- d) **Las organizaciones o personas** a quienes llega la denuncia y que tienen la capacidad de actuar frente a ella.
- e) **La consecuencia de la denuncia:** el cambio que se presenta tras haber transcurrido todo el proceso.

Los informantes internos buscan, según Medina y Rodríguez (2018), “tener un impacto para generar cambios en la organización”, pero se enfrentan a obstáculos tanto administrativos como morales porque se encuentran en la disyuntiva de denunciar o no hacerlo.

John Devitt (2015) señala que el concepto de *whistleblowing* tiene una definición legal diferente dependiendo de cada región o jurisdicción, pero coincide en que “un denunciante a menudo se describe como cualquier persona que denuncia corrupción”. Sin embargo, este instrumento regularmente tiene una concepción negativa por los demás integrantes de las organizaciones, pero si se implementa correctamente puede favorecer a evidenciar irregularidades, como el desperdicio de recursos (económicos y materiales), negligencia grave o el encubrimiento de cualquiera de estos supuestos (Devitt, 2015).

Para Transparencia Internacional, el concepto de *whistleblowing* es “la divulgación de información relacionada con actividades corruptas, ilegales, fraudulentas o peligrosas que se están cometiendo en o por parte pública o privada, que son de interés o amenazan el interés público, a las personas o entidades que se cree que pueden realizar acciones”¹³.

Devitt (2015), en su contribución para el reporte de Transparencia Internacional, señala que el proceso de *whistleblowing* es una de las formas más efectivas de detener la corrupción, dado que implica la detección (alerta), aprendizaje y prevención de la corrupción.

La efectividad de este instrumento depende de las garantías de protección que tengan los denunciantes, a través de legislaciones y marcos normativos eficientes. Stolowy, *et al* (2019) señalan que las sociedades “todavía no ven a los denunciantes internos totalmente legítimos, apesar de las protecciones legales que ahora se ofrecen en algunas jurisdicciones”. Stolowy y un grupo de

¹³ Véase en Transparencia Internacional <https://www.transparency.org/en/publications/international-principles-for-whistleblower-legislation>

investigadores realizaron un estudio en Estados Unidos en el que analizaron el discurso de siete denunciantes (en 1,621 artículos de prensa) y cómo estas narrativas pueden construir legitimidad. Estos patrones se basan en marcos simbólicos, analógicos y metafóricos para permitir que otros comprendan de mejor manera el papel de denunciantes, obtener su apoyo y que resuenen en los medios de comunicación.

1.5 La corrupción vista desde la sociología

La corrupción ha sido analizada desde diferentes perspectivas teóricas y disciplinas, de modo que la sociología no ha estado apartada del estudio de este fenómeno. Sin embargo, la mayoría de los trabajos que se han desarrollado han sido teóricos y pocos empíricos.

En gran parte del siglo pasado, la corrupción era vista como un “mal necesario” desde una perspectiva funcionalista (Machinelly, 2017), aunque después transitó a ser vista como un defecto del Estado desde el ángulo institucionalista. Para Machinelly (2017) ambas visiones “tienen un elemento en común: abordaron a la corrupción desde un nivel sistémico, es decir, desde un horizonte macro que considera al Estado, al mercado económico y a la sociedad como elementos que intervienen en la generación de la corrupción”.

La corrupción tiene que ser vista como una construcción social, de relaciones complejas y redes entre individuos que tiene sus normas informales, incentivos, sanciones y mecanismos para operar de manera discrecional y al margen de las reglas establecidas. Por esa razón, el estudio de la corrupción desde la óptica de la sociología representa una alternativa que pudiera dar cuenta de lo que ocurre al interior de las organizaciones donde suceden este tipo de fenómenos complejos y, sobre todo, del comportamiento de los actores/individuos.

James Scott (1969) aseguraba que la corrupción era resultado de un proceso histórico-político derivado de las colonizaciones, mientras que Janine Wedel (2012) señalaba que la corrupción es una serie de fallas a la conducta de integridad (Trejo, 2021).

El estudio de la corrupción se ha realizado desde diferentes “miradores” que permiten complementar las hipótesis o líneas de investigación de lo que durante varios años ha arrojado la evidencia. Trejo (2021) asegura que la sociología (y también la antropología):

“Justifican sus aportes basados en la idea básica de que la corrupción no es igualmente comprendida o asumida en diferentes latitudes geográficas, culturas, entornos, lapsos históricos

o relaciones entre individuos en el mundo, inclusive, en distintas regiones o contextos al interior de un país o diversas sociedades”.

Justamente por esta “diferenciación” situacional, contextual o de incentivos, la sociología puede aportar al estudio de los *whistleblowers* pistas o hipótesis de cómo funciona en organizaciones burocráticas, qué factores tiene que existir para que este mecanismo sea viable, cuáles son sus obstáculos y qué efectos negativos tiene esta figura para la convivencia social. En el capítulo 3, se profundizará más sobre esta figura y los estudios elaborados desde la sociología.

1.6 ¿Qué es la confianza?

La confianza es un elemento relevante para comprender por qué se denuncia y por qué no se denuncia un acto de corrupción. Existen diferentes tipos de confianza, aunque es una categoría difícil de estudiarla y definirla (Arellano y Trejo, 2021). Uno de los tipos de confianza es la interpersonal, agrupada en dos grandes bloques: el estratégico y el moral, mientras que también está el concepto de confianza pública recíproca (Fragoso, 2019c).

La confianza estratégica, de acuerdo con Fragoso (2019c), incluye lo que se conoce de una persona y las expectativas concretas que se tienen sobre ella, por lo que a partir de ello, se toma la decisión de confiar o no en el individuo.

Por otro lado, la confianza moral consiste “en una visión general de la naturaleza humana; no depende de experiencias personales o del supuesto de que otros son confiables” (Fragoso, 2019c). Regresando a la confianza estratégica, se consideran dos subtipos: la particularizada y la encapsulada. Por un lado, la confianza particularizada es la idea de que se pueda confiar solo en quienes son como nosotros, con una actitud positiva hacia quienes integran nuestro grupo y, en contraste, un sentido negativo hacia quienes están fuera de él, “se convierte en un sistema semicerrado o una red de relaciones” (Mungiu-Pippidi, 2015; citado por Arellano y Trejo, 2021). En tanto, la confianza encapsulada parte de que esta puede surgir de una relación concreta para asuntos determinados (Fragoso, 2019c).

La confianza moral comprende dos subgéneros: a) la confianza moral estricta en donde se puede confiar en extraños sin requerir evidencia y b) la confianza generalizada se puede caracterizar como la que permite confiar en extraños en un principio, pero si la experiencia indica que las personas no son de fiar, la confianza puede disminuir (Fragoso, 2019c).

“[La confianza] es una condición primordial para que los miembros de una sociedad acaten las normas y presupuestos legales en el uso de los recursos institucionales a favor del interés general, es decir, para que haya cooperación” (Fragoso, 2019c)

El acto de denunciar puede partir desde una perspectiva de confianza generalizada, puesto que los ciudadanos tienen la percepción, en un inicio, que las autoridades sancionarán actos que están fuera de la ley, pero al darse cuenta de que la impunidad es mayor que la impartición de la justicia, esta confianza generalizada va disminuyendo.

En el caso de los denunciantes internos o *whistleblowers*, la confianza generalizada que se tenga sobre las autoridades sancionadoras al interior de una organización es fundamental para que este mecanismo funcione y opere buscando reducir los actos de corrupción. De lo contrario, este mecanismo difícilmente podría tener eficacia y, peor aún, podría desvirtuarse de su objetivo principal y ser un instrumento de persecución y de denostación.

De acuerdo con Arellano y Trejo (2021), desde la perspectiva sociológica, la confianza “es un mecanismo de relaciones entre individuos que buscan certeza para sus acciones presentes y que también pretenden orientar aquellas acciones hacia el futuro”. Sin embargo, existe una dualidad entre la confianza en la esfera formal y la esfera informal, y lo curioso es que ambas esferas conviven entre sí: “en lo formal se vive con las normas, pero en lo real se vive en un mundo paralelo, informal y situacional, es una paradoja, una contradicción propia de las sociedades premodernas” (Arellano y Trejo, 2021).

Como observamos, un sujeto, ciudadano o servidor público puede “jugar” en ambas canchas (la formal y la informal), siguiendo las reglas impuestas por un sistema u organización hasta cierto punto o en determinados momentos; pero también creando sus propias rutinas informales con otros sujetos con los que tiene un cierto nivel de confianza. En esta etapa es donde Arellano y Trejo (2021) desarrollan el concepto de “intercambio de favores”, el cual se entiende como cuando para poder cometer actos de corrupción se “busca y obtiene ayuda de una o varias personas (o redes de personas) en posición de poder para acceder a espacios, bienes o servicios públicos [...] utilizando relaciones sociales basadas en la confianza, la solidaridad o la reciprocidad”.

Si bien el clientelismo no necesariamente se deriva de las redes de corrupción, es un mecanismo de cohesión y de intercambio de favores o bienes que permite ampliar la posibilidad de que se

cometan actos de corrupción El concepto de clientelismo se abordará con detalle en el capítulo 3.

En el siguiente capítulo, se hará una descripción de cómo se combate a la corrupción desde las instituciones en México, ¿qué dependencia es la encargada de realizar esta tarea? ¿De dónde viene la idea de combatir la corrupción y bajo qué contexto? ¿Cuáles son las atribuciones de la institución encargada de combatir la corrupción en México?

De igual manera ¿cuáles son los antecedentes de *whistleblowers* en nuestro país? ¿Cuáles son los ejes normativos del Sistema de Alertadores Ciudadanos y cómo se establece en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa Sectorial? ¿Cómo lo está instrumentalizando la dependencia encargada de implementarlo? ¿Bajo qué visión los responsables del sistema lo están concibiendo? ¿Cómo opera el Sistema de Alertadores Ciudadanos? ¿Hay algún diagnóstico y cuál es la evidencia (si esta existe) del porqué diseñar una plataforma con estas características?

De los cuestionamientos anteriores, en el siguiente apartado se busca dar respuesta a cada una de ellas, algunas con mayor detalle que otras, pero con la finalidad de adentrarnos a la partenormativa de esta iniciativa y tratar de hacer conexiones con la literatura sobre el tema desde la perspectiva sociológica en torno a su viabilidad, obstáculos y factores relacionados.

Capítulo 2.- ¿Quién previene, investiga y sanciona la corrupción al interior de la Administración Pública Federal en México?

2.1 La Secretaría de la Función Pública

La Administración Pública Federal en México se ha caracterizado, a lo largo de varias décadas, por sus constantes cambios y reformas administrativas (Cejudo y Pardo, 2016), que han modificado la organización y estructura de las dependencias gubernamentales. Al inicio de cada sexenio, el titular del Ejecutivo trata de imponer (casi siempre) su sello personal y modifica el nombre a las entidades públicas y secretarías pertenecientes a su gobierno, dependiendo cuál será el enfoque discursivo o de agenda política que pretenda impulsar y promover.

Así fue como en la década de 1980, un periodo caracterizado por importantes reformas (político-administrativas) a nivel global y del que México no estuvo exento, el presidente Miguel de la Madrid Hurtado y su gobierno propusieron una serie de cambios administrativos y de discurso, entre ellos el programa denominado “Renovación moral”, el cual buscaba, entre otras cosas, combatir a la corrupción y a las prácticas indebidas en la Administración Pública Federal.

Según las memorias de la Secretaría de la Función Pública, en el gobierno de Miguel De la Madrid se planteó la necesidad de fortalecer el control del sector público. Por ello, en ese mismo año se presentaron una serie de iniciativas para reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. “El 29 de diciembre de 1982 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con el objetivo de que esta institución se encargara del control y evaluación de la gestión pública” (DOF, 1982).

Francisco Rojas Gutiérrez fue el primer titular de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. En 1994, la dependencia cambió de nombre a Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), con el propósito de modernizar y controlar las actividades administrativas, como la vigilancia y responsabilidades de los servidores públicos, al interior de la Administración Pública Federal. Con estas atribuciones, la SECODAM tenía:

“La obligación de fortalecer las funciones normativas para transparentar los recursos públicos y la operación de los sistemas de control y vigilancia, para prevenir conductas indebidas e imponer sanciones en casos en que se comprobara y documentara” (Letras Libres, 2012).

En 2003, con la administración de Vicente Fox Quesada, la dependencia cambió de nombre a la Secretaría de la Función Pública y, a pesar del paso de cuatro sexenios de diferentes ideologías y partidos políticos, la SFP se mantiene hasta la actualidad.

En el siguiente apartado se describen las atribuciones normativas que tiene la Secretaría de la Función Pública y aquellas en específico que tienen que ver con la prevención, investigación y sanción de actos de corrupción, para tener el punto de partida y comprender de dónde se sustenta la propuesta de implementar un sistema de denunciantes internos (*whistleblowers*).

2.2 Funciones y atribuciones de la Secretaría de la Función Pública

El artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es el marco normativo que establece las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública. A lo largo de varios años, esta dependencia ha sido una institución dedicada al control interno de la administración pública y a la vigilancia en la aplicación de los recursos públicos, así como a la organización del desarrollo administrativo integral de las dependencias gubernamentales del ámbito federal.

Con la entrada del Sistema Nacional Anticorrupción, resultado de siete reformas constitucionales en materia de combate a la corrupción que aprobó el Congreso de la Unión, la Secretaría de la Función Pública asumió la responsabilidad, conforme a la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAFP) y su Reglamento Interior, de establecer planes, programas, políticas, lineamientos, entre otros mecanismos administrativos, para combatir este fenómeno al interior de la APF.

Es así como la LOAFP señala que la SFP tendrá la atribución de:

“Vigilar en colaboración con las autoridades que integren el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, el cumplimiento de las normas de control interno y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”¹⁴.

De esta manera, la Secretaría de la Función Pública quedó como la institución del Ejecutivo Federal responsable de integrar y estar vinculada con el Sistema Nacional Anticorrupción. Es importante señalar que este Sistema se planteó con el objetivo principal de:

¹⁴ Véase la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

“Establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción”¹⁵.

Con estas modificaciones normativas, la Secretaría de la Función Pública se convirtió en la principal entidad gubernamental en los esfuerzos por combatir la corrupción administrativa. Es importante insistir que, para cumplir con las tareas de vigilar los procesos administrativos, la Secretaría de la Función Pública tiene brazos en todas las dependencias gubernamentales de nivel federal, los cuales se conocen como Órganos Internos de Control y Unidades de Responsabilidades, quienes son los responsables del control y evaluación gubernamental.

De acuerdo con las leyes del Sistema Nacional Anticorrupción, la responsabilidad es compartida, puesto que corresponde a las instituciones de los tres Poderes de la Unión combatir este fenómeno tan complejo como es la corrupción, con la participación de la ciudadanía, a través del Comité de Participación Ciudadana.

No obstante, el interés de esta tesis no es profundizar en torno al Sistema Nacional Anticorrupción. Lo que sí contempla esta investigación es estudiar por qué las y los servidores públicos están expuestos a cometer actos de corrupción y cómo es que estas prácticas se han normalizado en las dependencias de gobierno. Por ello, es importante señalar que, dentro de la administración pública, en cualquier nivel y sector, independientemente del orden de gobierno, las y los servidores públicos están expuestos a actos de corrupción.

El 16 de abril de 2020, la SFP publicó en el Diario Oficial de la Federación reformas al Reglamento Interno de esta dependencia. En este documento normativo se define a los Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción como:

“Toda persona física que hace del conocimiento de la Secretaría, a través de la Coordinación General de Ciudadanización y Defensa de Víctimas de la Corrupción, una alerta respecto de actos irregulares o hechos de corrupción, hostigamiento y acoso sexual” (DOF, 2020).

De acuerdo con este manifiesto, la Coordinación General de Ciudadanización y Defensa de Víctimas de la Corrupción es la dependencia encargada de coordinar este mecanismo, de implementarlo y de realizar informes periódicos sobre su desempeño.

¹⁵ Véase la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

En el siguiente apartado se presenta una explicación detallada del surgimiento de este sistema de denuncias internas y los recursos narrativos utilizados por funcionarios de la actual administración para darle un peso a la participación ciudadana en el combate a la corrupción.

2.3 Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción

Detectar la corrupción requiere de diversos instrumentos capaces de alertar/reportar posibles actos ilícitos de manera oportuna, precisa y con evidencia para que las autoridades sancionadoras tengan una respuesta rápida y eficiente. Sin embargo, esto pareciera una estrategia ambiciosa, pero muy compleja de implementar.

A nivel internacional se han probado diferentes herramientas de política pública para identificar actos de corrupción, uno de ellos, son los programas de alertadores internos conocidos como *whistleblowers* (OCDE, 2017). En México este enfoque no es nuevo, se ha implementado desde hace poco más de una década, aunque posiblemente no con tanta visibilidad como ahora en el gobierno de López Obrador. En este sentido, llama la atención la particularidad de esta herramienta retomada por el Presidente López Obrador en su discurso (Trejo, 2021) de combate a la corrupción en la Administración Pública Federal.

¿De dónde viene la idea de implementar este mecanismo de alertadores internos? Todo tiene su punto de partida en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, donde se hace énfasis en que el combate a la corrupción será uno de los objetivos centrales del actual sexenio, partiendo de un sistema de creencias sociales con una carga moral y ética, (Trejo, 2021) y se toma como argumento el discurso antineoliberal:

“La corrupción es la forma más extrema de la privatización, es decir, la transferencia de bienes y recursos públicos a particulares. Las prácticas corruptas, agudizadas en el periodo neoliberal, dañaron severamente la capacidad de las instituciones para desempeñar sus tareas legales, para atender las necesidades de la población, para garantizar los derechos de los ciudadanos y paraincidir en forma positiva en el desarrollo del país” (DOF, 2019).

Pero más allá del discurso ideológico económico-político que quiere promover el gobierno del Presidente López Obrador y sus funcionarios (anti-neoliberales) que no es tema de esta tesis, la corrupción efectivamente genera pérdidas económicas, profundiza la desigualdad social y económica, además de ser un detonante para la impunidad.

Posteriormente se publicó el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024, que es uno de los programas sectoriales publicado por la SFP y la SHCP, en donde se deja claro y de manera explícita que se impulsará la protección de alertadores internos y la participación ciudadana en el combate a la corrupción.

“Se pretende generar la confianza ciudadana para alentar el uso de las herramientas a su disposición como el SIDEC (Sistema Integral de Denuncias Ciudadanas), para la presentación de denuncias y la recién lanzada plataforma de Alertadores Internos y Externos para la protección de denunciantes de actos de corrupción en el Gobierno federal”, (DOF, 2019).

La estrategia prioritaria 1.5 señala que se deberá:

“Impulsar y operar un Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción para captar actos graves de corrupción, así como los relacionados con hostigamiento, acoso sexual y violaciones a los derechos humanos, garantizando la confidencialidad de la información que se proporciona, otorgando medidas de protección frente a represalias y estableciendo acciones de seguimiento para el desahogo de la alerta” (DOF, 2019).

Tabla 1.- Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024

Acción puntual	Tipo de Acción puntual	Responsables de instrumentar la Acción puntual	Instancia encargada del seguimiento
1.5.1 Emitir los Lineamientos para la promoción y operación del Sistema de Ciudadanos alertadores internos y externos de la corrupción.	Coordinación de la Estrategia	SFP SHCP	SFP
1.5.2 Promover el Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción en las dependencias y entidades de la APF a partir de la aplicación de una encuesta diagnóstica anual que proporcione información de la ciudadanía y servidores públicos sobre la percepción para denunciar actos de corrupción.	Coordinación de la Estrategia	SFP	
1.5.3 Celebrar convenios y demás instrumentos de coordinación, colaboración y concertación con entes públicos federales y estatales, para el otorgamiento de medidas de protección a alertadores.	Coordinación de la Estrategia	SFP	
1.5.4 Promover la inclusión del tema de Alertadores Internos y Externos de la Corrupción en los Acuerdos de Coordinación que celebra la SFP con los 32 Órganos Estatales de Control.	Coordinación de la Estrategia	SFP	
1.5.5 Promover que en las unidades administrativas de la SFP, así como en las dependencias y entidades de la APF, se dé atención a las alertas relacionadas con desvío de recursos públicos, abuso de funciones, peculado, cohecho, entre otras, así como de hostigamiento y acoso sexual y violaciones a los derechos humanos, de acuerdo a los Lineamientos que se elaborarán para la promoción y operación del Sistema de Ciudadanos alertadores internos y externos de la corrupción.	Coordinación de la Estrategia	SFP	

Fuente: Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024

En una entrevista en Canal 21, el entonces Coordinador General de Ciudadanización y Defensa de Víctimas de la Corrupción de la SFP, Jesús Robles Maloof, explicó a grandes rasgos lo que busca la plataforma y sus principales objetivos:

Es un sistema innovador que busca atender la corrupción estructural, los casos más graves de corrupción [...] Se dirige únicamente a alertar y dar información a las autoridades sobre la actuación de servidores públicos en los casos más graves de corrupción [...] es una página web con los más altos estándares de seguridad que protege el anonimato si así lo desea la persona, pero también protege la identidad si así lo desea (la persona) porque esto es un derecho (que tiene) quien alerta [...] lo que buscamos es que las personas entren al formulario y que adjunten las evidencias que tengan (...) porque se sigue el debido proceso [...] busca (el sistema de alertadores) enfocar el programa a tres conductas y no se da ninguna compensación económica, lo que queremos es una posición ética ante el hecho de corrupción” (Capital 21, 2020).

El 6 de septiembre de 2019, la Secretaría de la Función Pública (SFP) publicó en el Diario Oficial de la Federación, los *Lineamientos de para la Promoción y Operación del Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción* (DOF, 2019) en el que estableció los mecanismos para contar con una herramienta tecnológica que permita alertar actos graves de corrupción, en los que se encuentran involucradas personas servidoras públicas federales (SFP, 2020), como:

- Cohecho
- Peculado
- Desvío de recursos públicos.
- Abuso de funciones
- Violaciones a derechos humanos
- Hostigamiento y acoso sexual.

Sin embargo, el 11 de junio de 2020, la SFP publicó un *Acuerdo por el que se reforma el diverso por el que se establecen los Lineamientos para la Promoción y Operación del Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción* en el que se acotaban los posibles actos que se podían alertar mediante esta plataforma, quedando solamente en tres hechos:

- **Cohecho:** solicitar o recibir dinero a cambio de la realización de un trámite o servicio.
- **Peculado:** uso o apropiación de recursos públicos para fines privados.

- **Desvío de recursos públicos:** otorgar un uso distinto a los recursos públicos a los cuáles fueron destinados.

El 7 de agosto de 2019, la titular de la SFP, Irma Sandoval Ballesteros, presentó este sistema en un evento público junto al Presidente Andrés Manuel López Obrador, y señaló que en 12 días de funcionamiento ya se habían presentado 172 denuncias¹⁶ (Monroy, 2019). En tanto, en una reunión con legisladores en diciembre de 2018, la secretaria señaló que en ese año (2018) solo 900 de 100 mil denuncias presentadas terminaron en una sanción¹⁷ (Martínez, 2018). Estas denuncias presentadas en 2018 a las que se refiere la titular de la SFP corresponden al Sistema Integral de Denuncias Ciudadanas (SIDECA), es decir, antes de la entrada en funcionamiento del Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción. Es importante mencionar que estos dos sistemas coexisten en la actualidad, que puede ser un tema cuestionable porque su funcionamiento y objetivos en el papel podrían duplicarse y traslaparse.

Pero atendiendo el dato de que únicamente 900 denuncias de 100 mil terminan en sanción, esto representa menos del 10%. Lo anterior no quiere decir que el 100% de las denuncias siempre deben de terminar en un castigo, porque puede ser que la denuncia no cuente con los elementos indispensables o suficientes para darle seguimiento, pero sí habla de que esto puede generar una baja confianza o bajos incentivos para que los denunciantes vuelvan a levantar la voz para alertar un acto de corrupción, sobre todo cuando el proceso de la denuncia no es transparente, no se conoce el resultado de la investigación y queda en la opacidad.

En la exposición de motivos de los *Lineamientos para la Promoción y Operación del Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción* (2020), la Secretaria de la Función Pública pone énfasis como uno de sus argumentos para implementar este sistema la participación ciudadana, pues asegura que se tiene “el compromiso de posicionar al ciudadano como la prioridad en el combate a la corrupción y la impunidad”, bajo cinco ejes:

1. Ciudadanización del combate a la corrupción y a la impunidad
2. Democratizar las tecnologías de la información;
3. Protección a alertadores;

¹⁶ Véase <https://www.economista.com.mx/politica/Funcion-Publica-recibira-denuncias-anonimas-de-corrupcion-por-whistleblower-20190807-0060.html>

¹⁷ Véase <https://politica.expansion.mx/congreso/2018/12/14/gobierno-protectera-a-alertadores-ciudadanos-que-denuncien-corrupcion>

4. Relanzamiento del servicio profesional de carrera y austeridad republicana
5. Fiscalización y evaluación de la gestión pública.

La SFP insiste, en sus exposiciones de motivos, en que:

“que debe recuperarse la confianza en las instituciones y el gobierno, a través del fomento a la participación activa de la ciudadanía, así como la apertura de espacios que permitan transparentar el quehacer de las personas servidoras públicas impulsando la denuncia ciudadana y el castigo de las conductas contrarias a derecho” (DOF; 2019).

Asimismo, considera que:

“es necesario fomentar la cultura de la denuncia para el combate a la corrupción y caminar hacia la promoción de una nueva Ética Pública y Social alejada de la corrupción, por lo que es necesario instrumentar mecanismos efectivos que garanticen el anonimato de la identidad del alertador y de la información que provea” (DOF, 2019).

Patricia Legarreta Haynes¹⁸, quien es ahora la Coordinadora General de Ciudadanización y Defensa a Víctimas de la Corrupción de la SFP, reiteró, en una conferencia en la dependencia, la preconcepción ideológica de la que parten para definir a la corrupción:

Es una prioridad para este gobierno el combate a la corrupción [...] es importante recordar y establecer esta diferencia en cuál era la forma en cómo se percibía la lucha contra la corrupción durante el periodo neoliberal y lo que significa para nosotros hoy esta lucha contra la corrupción. Durante el periodo neoliberal el enfoque se ponía en el tema de la transparencia y fue eso lo que impulsó que se construyera este organismo independiente, descentralizado, el INAI, [...] independientemente de que discutamos la pertinencia de contar con instituciones independientes en este sentido, se utilizó durante muchos años por el poder económico para que se pusiera a disposición del sector privado información sobre los recursos naturales de nuestro país y eso a lo que llevó fue a la transferencia de bienes públicos a bienes privados (Capital, 21).

Como posible respuesta a lo anterior de cómo definen, interpretan y entienden al fenómeno de la corrupción, la titular de la Secretaría de la Función Pública, Irma Eréndira Sandoval

¹⁸ El 16 de diciembre de 2020, la SFP anunció que Patricia Legarreta asumía la Coordinación General de Ciudadanización y Defensa a Víctimas de la Corrupción. Anteriormente se desempeñaba como Coordinadora de Acompañamiento a Víctimas y Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción, donde estuvo a cargo de la conducción de uno de los ejes clave en el relanzamiento de la Función Pública como es la promoción y protección de la denuncia ciudadana. Es doctora en Ciencias Antropológicas por la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa (UAM-I); maestra en Antropología Social por el Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (Ciesas), sede Pacífico Sur, y licenciada en Antropología Social por la UAM-I.

Ballesteros, durante su participación en la Asamblea de la ONU de Combate a la Corrupción, expuso lo siguiente en su intervención:

“(La corrupción) erosiona la confianza en la democracia y en nuestras instituciones. En el Gobierno de México hemos construido una nueva conceptualización de este flagelo, la corrupción no debe seguir siendo vista como un asunto cultural o estrictamente burocrático-administrativo. Para nosotros la corrupción es un fenómeno político, que se alimenta del abuso de poder, de la impunidad y de la falta de voz ciudadana en los asuntos públicos. El Gobierno de México [...] sostiene que la única manera de lograr la verdadera transformación política es erradicando la corrupción, por ello implementamos proyectos transformadores para impulsar la ciudadanización del combate a la misma, democratizamos nuestras tecnologías [...] impulsamos el programa de protección y auspicio de alertadores internos de la corrupción” (SFP, 2021).

Es importante señalar que en esta conceptualización de corrupción da un peso relevante a la participación ciudadana y la posibilidad de que la población pueda ser un actor importante en el proceso de disminución de los índices de corrupción mediante la denuncia, la alerta y el alzar la voz cuando se comenta estos hechos.

En el siguiente apartado se muestra una descripción sobre la operación, marco normativo y procesos de atención, identificación y sanción de actos de corrupción, a través del Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción.

2.4 ¿Cómo funciona el Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción?

De acuerdo con información del propio portal de la SFP y el marco normativo de esta iniciativa señala que este sistema es:

“Un mecanismo de participación ciudadana para alertar actos graves de corrupción configurados en tres conductas en las que se encuentren involucradas personas servidoras públicas federales: cohecho, peculado y desvío de recursos públicos. Contamos con los mecanismos para garantizar en todo momento el anonimato de las alertas, la confidencialidad de las comunicaciones y la identidad de las personas alertadoras” (SFP, 2020).

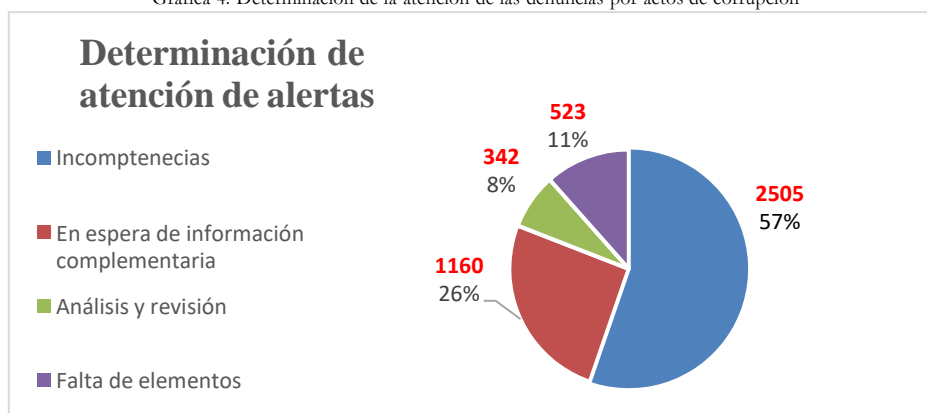
El argumento de la Secretaría de la Función Pública al plantear esta plataforma es que, en “las viejas prácticas de corrupción se ha menoscabado el valor de quien se atreve a la denuncia, de

quien tiene el imperativo moral de hacer lo correcto y una motivación ética de actuar en contra de la corrupción” (SFP, 2019).

Lo que nos da a entender que se parte de una obligación moral y ética del ciudadano o servidor público para denunciar un acto de corrupción. De acuerdo con la propia dependencia, del 26 de julio al 20 de agosto de 2019 se recibieron 1,273 alertas, es decir, en menos de un mes de su lanzamiento se recibieron en promedio entre 48 y 49 denuncias diarias.

La misma SFP, en una actualización publicada en su portal, informó que del 25 de julio de 2019 y el 18 de agosto de 2020 se recibieron 4,530 alertas ciudadanas, lo que representa una disminución de 8 a 9 denuncias diarias con respecto al periodo anterior. En junio de 2021, latitular de la SFP reveló que se habían recibido 5 mil denuncias, de las cuales hay 750 investigaciones en curso. En la siguiente gráfica se muestra el cauce de su atención:

Gráfica 4. Determinación de la atención de las denuncias por actos de corrupción



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de la Función Pública

Para entender al menos dos de las definiciones (incompetencias y falta de elementos) que aparecen en la gráfica como determinaciones, es importante conocer a qué se refieren; los dos restantes (análisis y revisión; en espera de información complementaria) se pueden interpretar de manera literal. Para ello, retomamos los Acuerdos sobre el sistema de alertadores del DOF(2019, 2020):

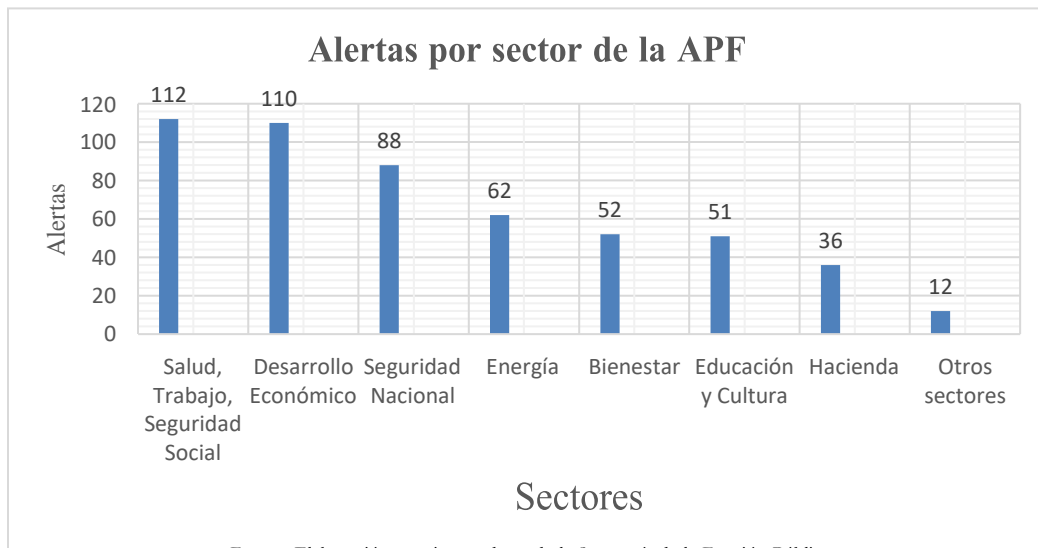
- **Incompetencia:** cuando las alertas se encuentren en alguno de los siguientes supuestos: sean ajenas a las responsabilidades administrativas o que impliquen conflictos jurídicos entre particulares, o que pertenezcan al ámbito del derecho civil, agrario, laboral, fiscal, penal, derechos humanos, discriminación, acoso y hostigamiento sexual, o que corresponda conocer a alguna autoridad jurisdiccional, judicial o legislativa, federal o local,

respectivamente o no constituyan actos graves de corrupción relacionados con cohecho, peculado o desvío de recursos públicos, en términos de lo dispuesto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas, dejando a salvo sus derechos para hacerlos valer en la vía legal correspondiente. Para estos casos, se definirá la incompetencia de la Coordinación y se dará vista a la Dirección General de Denuncias e Investigaciones para que proceda conforme corresponda.

- **Falta de elementos:** si después de realizar el análisis se considera que la alerta no contiene la descripción de tiempo, modo y lugar, es genérica o poco concreta; que los elementos de prueba resultan insuficientes o, a su vez, que el alertador no envió la información complementaria necesaria.

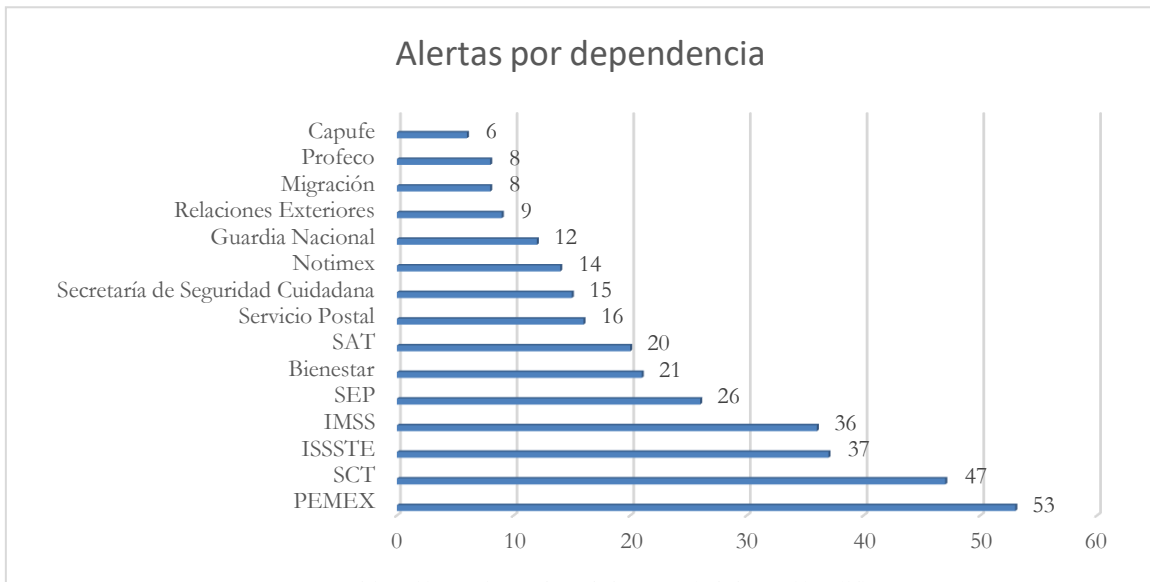
¿Cuáles son los sectores de la Administración Pública Federal en donde se ha recibido la mayor cantidad o número de alertas? En la siguiente gráfica se puede observar que el sector salud, trabajo y seguridad social ocupan el primer lugar, seguido por las dependencias dedicadas al desarrollo económico, seguridad nacional, energía y bienestar.

Gráfica 5. Alertas sobre actos de corrupción recibidas, según sector.



De manera desagregada por dependencia o entidad de la AFP, en la siguiente gráfica se puede observar que Pémex es quien ha reportado el mayor número de alertas, seguido por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

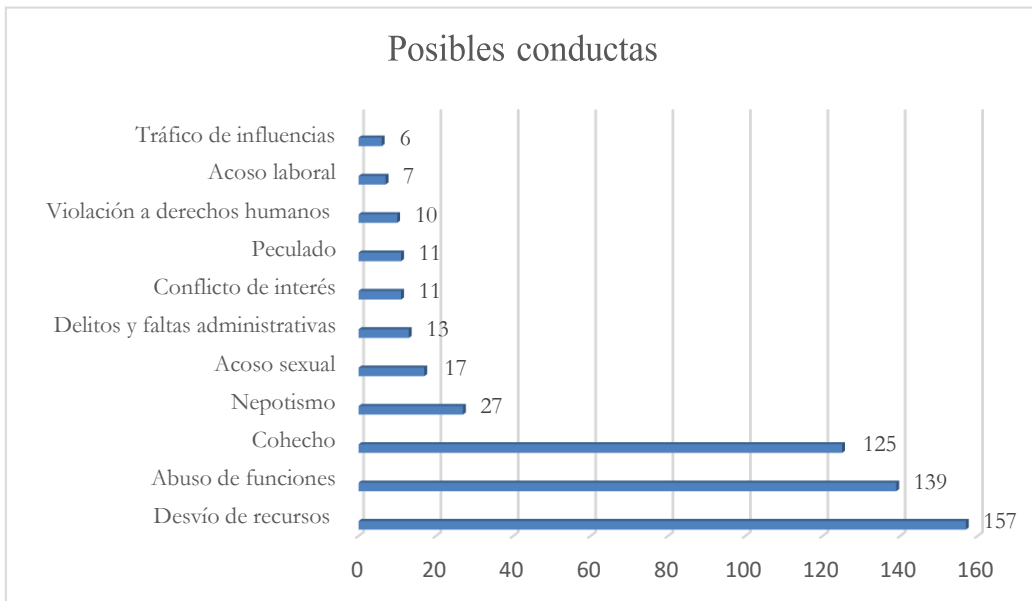
Gráfica 6. Alertas sobre actos de corrupción recibidas, según dependencia pública.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de la Función Pública

En cuanto a la identificación de las conductas causantes de la alerta, el desvío de recursos públicos es la principal causa, seguido por el abuso de autoridad y el cohecho (que es lo que se le conoce coloquialmente como la *mordida*).

Gráfica 7. Posibles conductas de actos de corrupción recibidas.



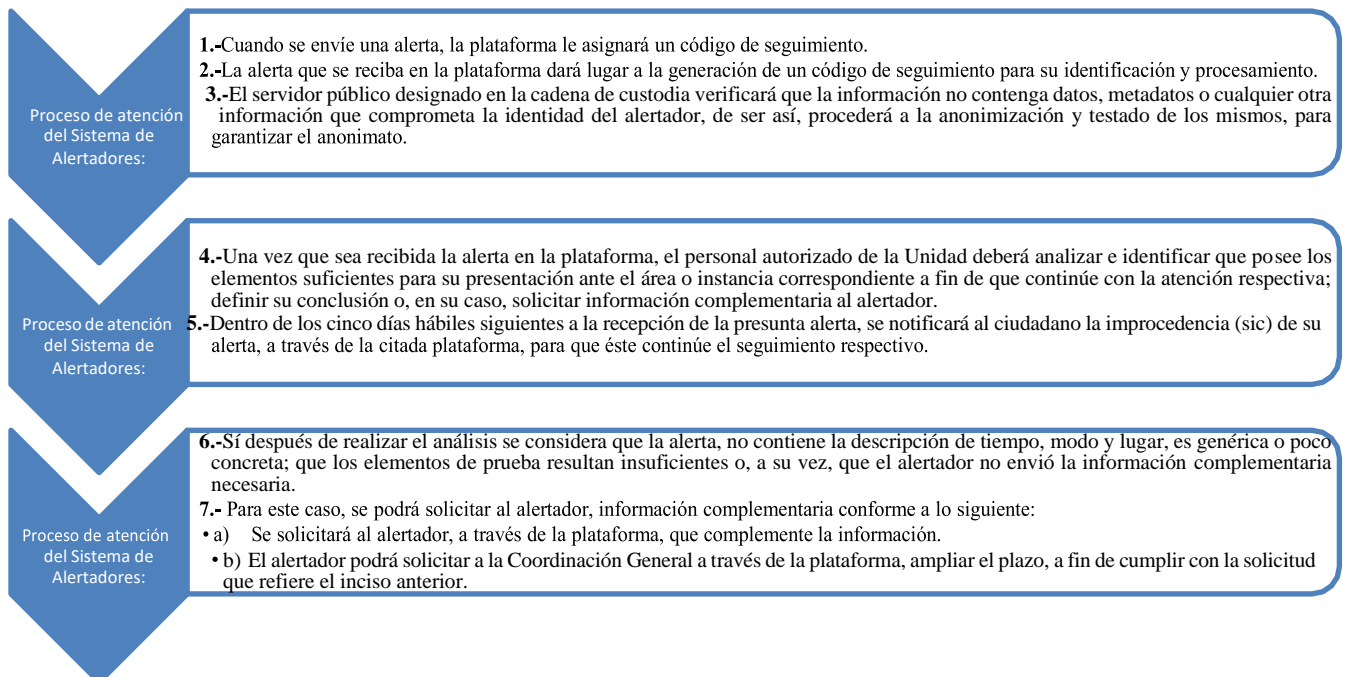
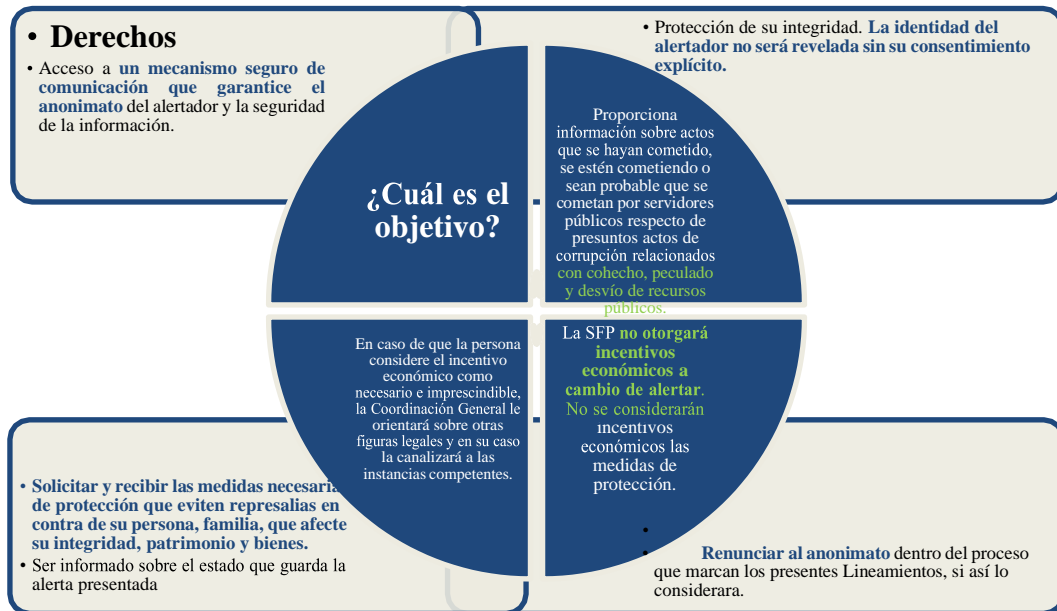
Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de la Función Pública

El sistema se basa en tres ejes:

- **Acompañamiento simplificado de la denuncia:** seguimiento y apoyo al denunciante en el proceso de denuncia.

- **Confidencialidad:** obligación a cargo de todas las personas adscritas a la Coordinación, para supervisar, controlar y evaluar que todas las actividades del Sistema garanticen el anonimato de los alertadores y de la información, tomando las medidas que sean necesarias, así como implementar las acciones de mejora que contribuyan a este fin.
- **Proactividad para combatir la impunidad:** se refiere a publicar información útil para las personas y que contribuya a garantizar el derecho de acceso a la información pública.

Diagrama: Flujo de atención a las denuncias, según Lineamientos del DOF



En caso de no cumplir con la entrega de la información la alerta se definirá como improcedente y se remitirá la Dirección General de Denuncias e Investigaciones para que proceda conforme corresponda, lo cual se informará al alertador a través de la plataforma. Si ésta ya cumple con los elementos mínimos requeridos, y el alertador no pudo obtener más elementos, se procederá a realizar lo establecido en el numeral DÉCIMO SEXTO, en caso contrario, se definirá como concluida.

En caso de que la Coordinación General considere que la alerta es relevante y el alertador ya no aporte más información, ésta podrá solicitar información a las unidades administrativas en la Secretaría o a otras instancias que considere pertinentes con el fin de recabar los elementos suficientes para que continúe con la atención respectiva.

En caso de que la alerta haya sido definida como concluida, ésta no es limitante para que en algún otro momento el alertador pueda presentarla nuevamente.

PROCEDIMIENTO

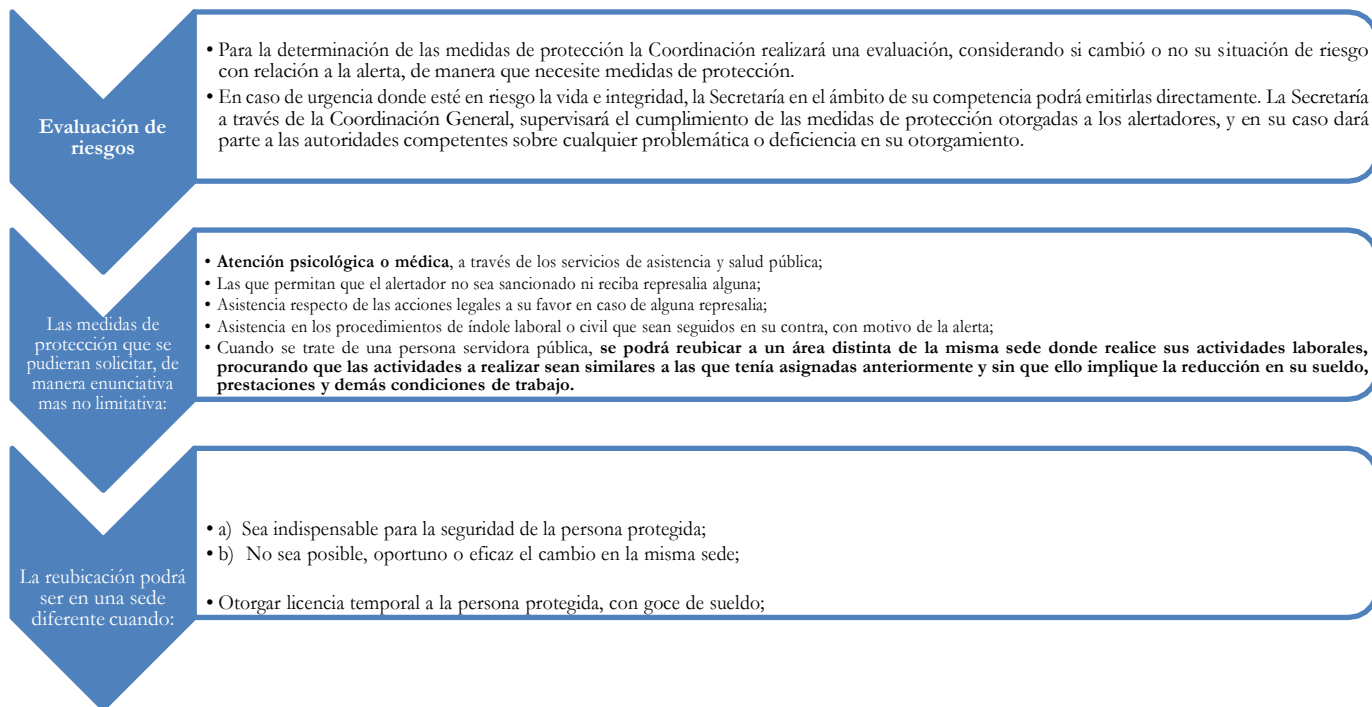
Si del análisis de la información por parte del personal de la Coordinación General se considera que la misma cumple con los elementos de una alerta, se presentará denuncia ante las autoridades investigadoras competentes de la Secretaría u Órgano Interno de Control, a fin de que se realice la investigación respectiva.

Para tal efecto, la Coordinación General deberá dar acompañamiento a los alertadores durante todo el proceso de investigación, así como durante los procedimientos de responsabilidades administrativas ante las autoridades substanciadoras e investigadoras, la Coordinación adoptará la calidad de alertador y/o denunciante a fin de asegurar el anonimato de la persona alertadora, la debida reserva o confidencialidad de la información alertada y la protección de los alertadores, sus familiares, amistades, concubina o concubinario, conviviente, su trabajo y su patrimonio.

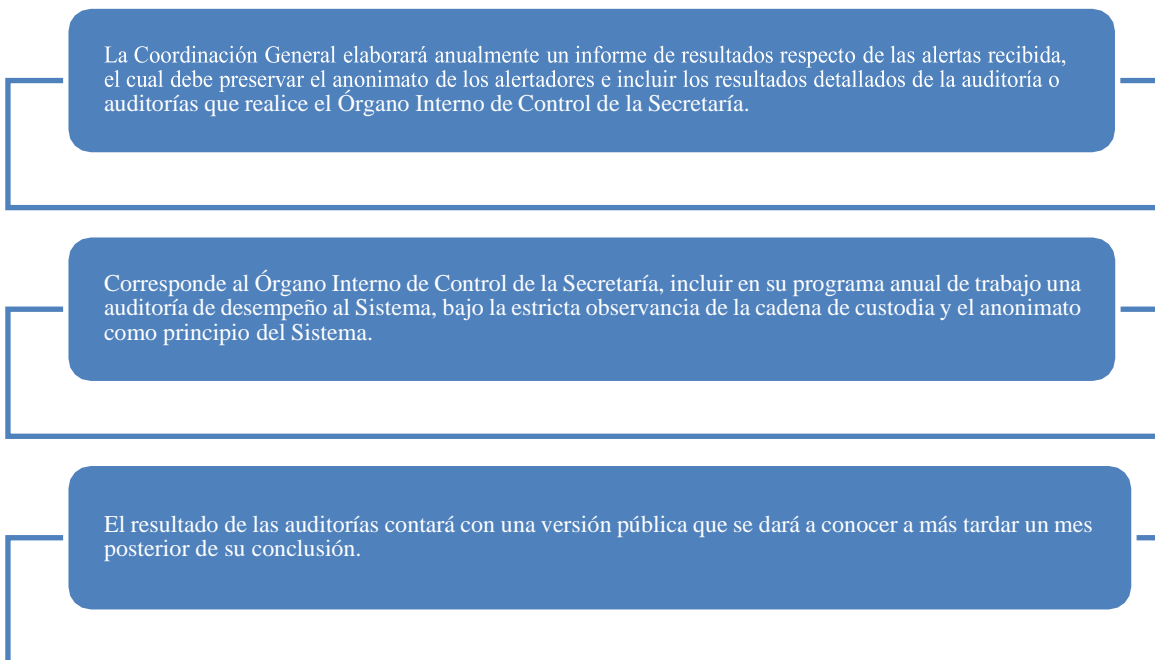
MEDIDAS DE PROTECCIÓN AL ALERTADOR

Medias de protección	Deben dictarse a favor del alertador;	Protección de sus derechos
<ul style="list-style-type: none">• El alertador podrá solicitar, a través de la plataforma, las medidas de protección, señalando los riesgos que advierte.• La Secretaría de la Función Pública deberá solicitar a las autoridades correspondientes, el otorgamiento de las medidas de protección al alertador, las cuales se acordarán con éstas y podrá hacerlo con los particulares, conforme a lo siguiente:	<ul style="list-style-type: none">• a) Brindar la asistencia y el acompañamiento necesarios en los procesos a los que la alerta dé origen;• b) Garantizar el goce y ejercicio de sus derechos frente a cualquier actode represalia;	<ul style="list-style-type: none">• Evitar cualquier menoscabo a sus derechos.

SEGUIMIENTO



INFORMES



El Sistema de Alertadores implementado por la Secretaría de la Función Pública reconoce algunas características de las buenas prácticas de otros sistemas instrumentados a nivel internacional como la protección de las personas denunciantes tanto laboral, psicológica y física.

Es un mecanismo que tiene de fondo la participación ciudadana para el combate a la corrupción y promover el compromiso de la cultura de la denuncia por parte de la población ante actos de corrupción. En definitiva, este sistema busca que las y los ciudadanos estén al centro del combate a las prácticas ilegales mediante una plataforma robusta en términos tecnológicos que proteja la identidad del alertador (en caso de que así lo considere) o bien realizar la denuncia de manera abierta y pública siempre y cuando la persona denunciante así lo determine.

Al revisar los argumentos y la exposición de motivos en el marco normativo de este sistema, se puede exhibir una concepción ideológica de cómo entender el fenómeno de la corrupción y se ve una pretensión sobre una “nueva ética y moral”, porque va alineado a lo que al menos el Presidente López Obrador ha reiterado en múltiples eventos públicos.

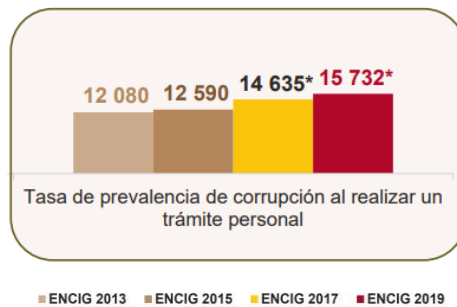
Ahora bien, se puede señalar que esta forma de combate a la corrupción apela a la ética de los servidores públicos y de los ciudadanos que al ver un acto de corrupción, tengan la “obligación moral” de denunciarlo. Sin embargo, lo cierto es que no solo basta con concientizar y sensibilizar a la ciudadanía en apropiarse de una “moral” o “ética”, sino que en este proceso de denuncia, intervienen otra serie de variables o factores en los que el sistema de alertadores puede explorar, como observar lo que sucede con las relaciones sociales dentro de las organizaciones burocráticas, la complejidad de los factores que inhiben la denuncia entre los compañeros, los obstáculos a los que se enfrentan las personas que tienen la iniciativa de denunciar o el tratamiento de las instancias receptoras de las denuncias y sancionadoras.

Tomando en cuenta todo lo anterior, en esta investigación se busca abordar estas relaciones sociales complejas para encontrar algunos elementos inmersos en este proceso de denuncias internas con la finalidad de hacer más eficiente el mecanismo de denuncia.

En mayo de 2020, el INEGI publicó los resultados de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019 en donde 15 mil 732 por cada 100 mil habitantes reportó haber experimentado al menos un acto de corrupción cuando tuvo contacto con un servidor público.

Comparando los resultados con las anteriores ediciones de esta encuesta (la cual se realiza cada dos años), la tasa en esta variable incrementó como se muestra en la siguiente gráfica:

Gráfica 8. Tasa de prevalencia de corrupción al realizar un trámite personal

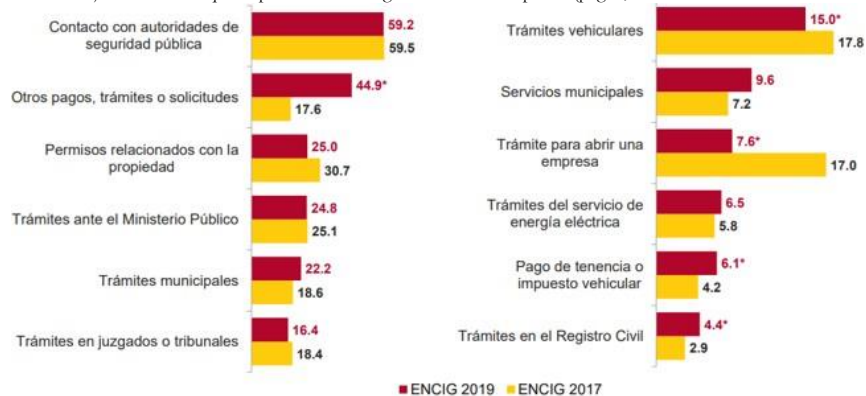


Fuente: INEGI

Estos datos son interesantes porque el resultado de 2019 pudiera ser la línea base para conocer el posible efecto del Sistema de Alertadores más adelante y, al mismo tiempo, un diagnóstico útil para guiar su implementación. Estos datos permiten visualizar el fenómeno al que se está enfrentando este sistema y las causas del problema público que se quiere revertir. Como dato adicional, la prevalencia de los actos de corrupción reportados es en mayor medida más en hombres que en mujeres.

Otro dato importante es que el trámite con mayor porcentaje de experiencias de corrupción en 2019 fue el contacto con autoridades de seguridad pública con el 59.2% (INEGI, 2020), como se muestra en la siguiente gráfica:

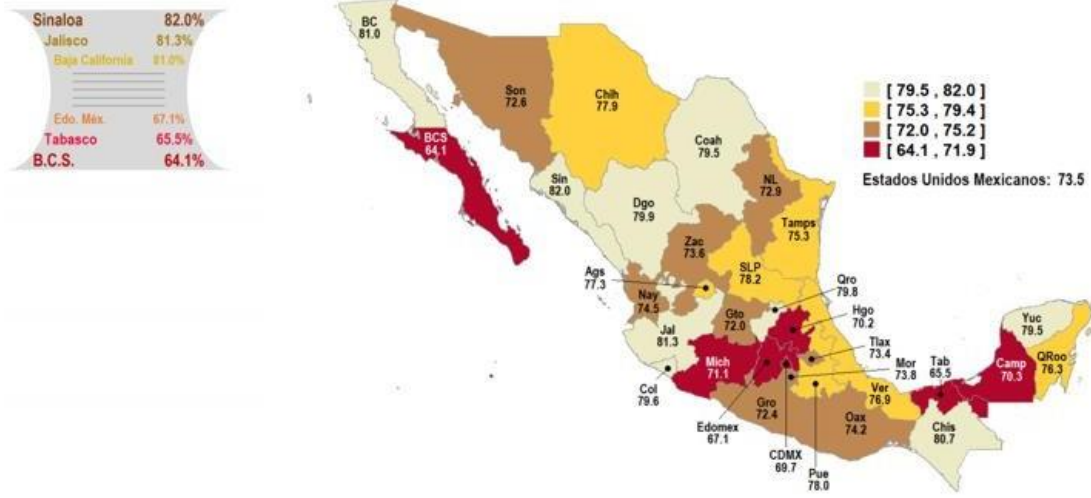
Gráfica 9. Porcentaje de usuarios que experimentaron algún acto de corrupción (pagos, trámites solicitudes de servicios frecuentes)



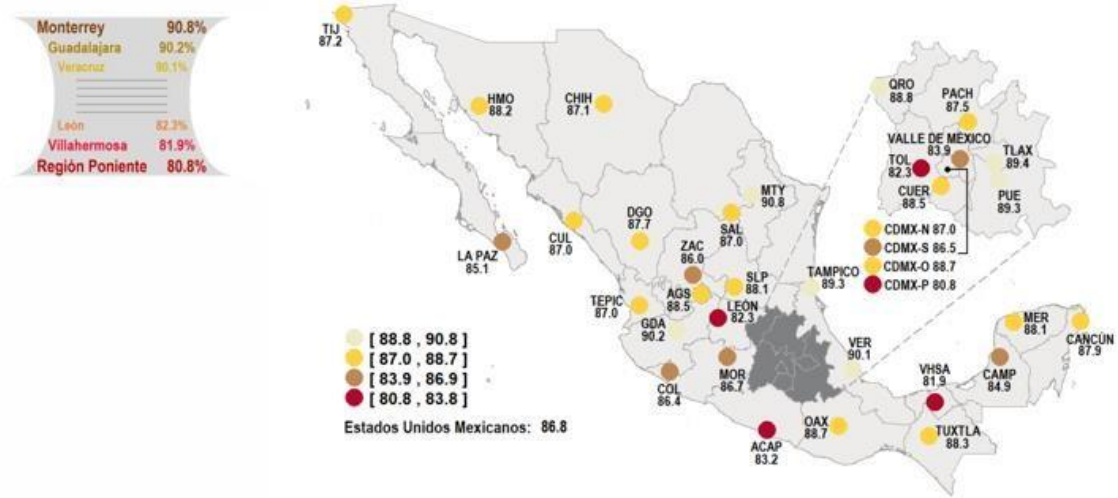
Fuente: INEGI

Otro dato relevante para esta investigación y que muestra la encuesta del INEGI (2020) es el porcentaje de confianza que se tiene en los compañeros de trabajo. Esto debido a que gran parte del éxito del mecanismo del denunciante interno (*whistleblowers*) es justamente la confianza. Este porcentaje de desconfianza aumentó de 2017 a 2019, al pasar de 68.9% al 73.6%.

Gráfica 10. Porcentaje de población que confía en sus compañeros de trabajo, según entidad federativa



Gráfica 11. Porcentaje de población que confía en sus familiares, según área metropolitana



Fuente: INEGI

En junio de 2021, Americas Society/Council of the Americas (AS/COA) y Control Risks presentaron el *Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción (CCC) 2020*, considerado como “una herramienta analítica basada en datos para evaluar la capacidad de los países latinoamericanos para descubrir, castigar y detener la corrupción” (AS/COA, 2021).

México bajó cuatro posiciones al pasar del sitio 11 al 15 y por segundo año consecutivo cayó en el ranking. Nuestro país se encuentra por debajo de Uruguay, que consiguió el primer lugar, Chile (segundo lugar), Costa Rica (tercer lugar), mientras que solo estamos por encima de Ecuador, Panamá, Guatemala, Paraguay, República Dominicana, Bolivia y Venezuela.

En el numeral 1.5.2 del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024 se menciona que se aplicará una encuesta diagnóstica anual que proporcione información sobre la percepción de la corrupción entre los ciudadanos y los servidores públicos. La primera Encuesta de Cultura de la Denuncia fue aplicada del 14 de octubre al 13 de diciembre de 2019, solamente a servidores públicos¹⁹, y arrojó que el 97% de los servidores públicos encuestados reportó que debe existir un medio para denunciar actos de corrupción de manera anónima, confidencial y segura. Al preguntarles si conocían el Sistema de Ciudadanos Internos y Externos de la Corrupción, el 83% dijo no haber escuchado de esta plataforma.

Se les preguntó a los servidores públicos si en 2017 y 2018 tuvieron conocimiento de alguna conducta irregular cometida en su centro de trabajo, el 70% contestó que no. En cuanto al 27% que contestó de manera afirmativa, las conductas irregulares que observaron o conocieron se relacionan con:

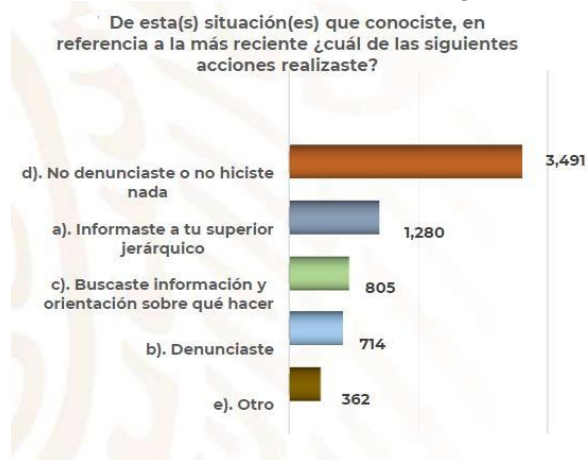
1. Abuso de funciones
2. Conflicto de interés
3. Tráfico de influencias
4. Hostigamiento y acoso sexual
5. Violaciones de derechos humanos.

A este mismo porcentaje de 27% de servidores públicos, se les preguntó qué acciones realizaron ante el conocimiento de actos irregulares:

- 3,491 respondieron que no denunciaron o no hicieron algo al respecto
- 1,280 respondieron que informaron a su superior jerárquico.
- 805 buscaron información y orientación para saber qué hacer.

¹⁹ La encuesta se aplicó en 241 dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; fue contestada por 25,073 servidoras y servidores públicos, de las cuales el 45% fueron mujeres y el 37% hombres, un 16% desearon no contestar esta pregunta, el restante 2% respondió con la opción de otros. En cuanto al tiempo que llevan laborando los servidores públicos en la administración pública, 12,449 contestaron que tienen más de 10 años, seguido de los que respondieron que tienen de 1 a 5 años (4,626) y 4,371 que refirieron tener de 5 a 10 años. El último grado de estudios que señaló la mayoría de los encuestados fue la licenciatura y carrera técnica, con 15,451 y 3,773 respuestas, respectivamente.

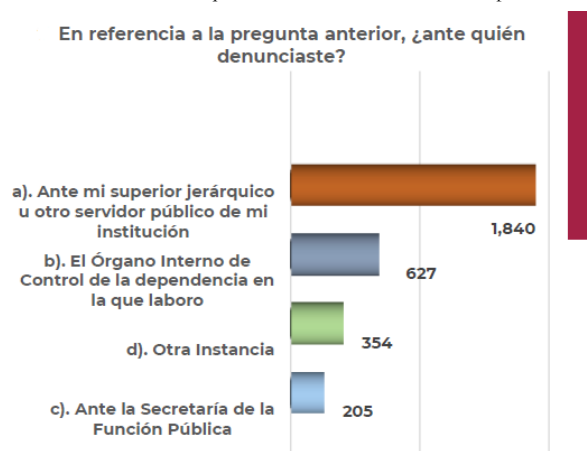
Gráfica 12. Acciones ante un hecho de corrupción



Fuente: SFP

En los casos en los que el servidor público realizó una denuncia, esta se interpuso ante el superior jerárquico u otro servidor público de su institución (1,840 casos), ante el Órgano Interno de Control de la dependencia en la que labora (627 casos) y ante la Secretaría de la Función Pública (205 casos). En el 71% de los casos el servidor público denunció a alguien de nivel jerárquico superior al suyo.

Gráfica 13. Ante quien se denunciaron actos de corrupción



Fuente: SFP

En cuanto a la percepción de los servidores públicos respecto a la atención que se le dio a la denuncia que interpusieron, el 82% (2,411 casos) contestó que no fue oportuna, mientras que el 18% (522 casos) respondió de manera afirmativa que se les atendió de manera oportuna.

Respecto a la pregunta de si la persona denunciada conoció quién la había denunciado, el 57% (1,656 casos) respondió que sí supo quién era el que lo denunció. De 2,926 casos, el 58% (1,704) respondió de manera afirmativa haber sufrido algún tipo de represalia por haber denunciado. El tipo de represalia que más se seleccionó fue el acoso laboral (1,113 casos), seguido de la intimidación (853 casos) y amenazas (505 casos).

Gráfica 14. Tipo de represalia recibida por denunciar un acto de corrupción



Se les preguntó a los servidores públicos que si tuvieran conocimiento de alguna conducta irregular cometida por alguna persona en tu trabajo, ¿la denunciarían?, 21,898 servidores públicos encuestados (89%) afirmaron que si denunciarían.

Se les preguntó si denunciarían las conductas irregulares que cometan los servidores públicos independientemente del nivel jerárquico, a lo que el 89.66% (21,961 servidores públicos) afirmaron que sí.

Si bien hay una buena percepción por parte de los servidores públicos para denunciar conductas irregulares, expresaron que las principales razones para no hacerlo se deben al miedo a las represalias (12,680 casos); porque lo consideran inútil debido a que no pasa nada (9,031 casos) y en 5,846 casos contestaron que no saben ante quién denunciar.

Llama la atención que en 2,419 respuestas a esta pregunta, se tiene la percepción que hay conductas irregulares que son consideradas como muy comunes.

Gráfica 15. Razones por las que un servidor público no denunció un acto de corrupción



Fuente: SFP

Los servidores públicos encuestados consideraron que denunciarían una conducta irregular primeramente ante el Órgano Interno de Control (12,723 respuestas); seguido de los superiores jerárquicos u otro servidor público de la institución (12,083 respuestas); y después ante la Secretaría de la Función Pública (11,886).

Los Órganos Internos de Control tienen la facultad de identificar y dar seguimiento a posibles faltas graves y no graves al interior de las dependencias gubernamentales. De acuerdo con datos del INEGI, durante 2019 las administraciones públicas del orden federal y estatal recibieron 105,298 denuncias por incumplimiento de obligaciones, que representó 2.5 asuntos por cada 100 servidoras y servidores públicos. En cuanto al curso que siguieron las denuncias, 9 de cada 10 denuncias presentadas en la administración pública federal fueron determinadas como no procedentes o se encontraban pendientes de atención. (INEGI, 2021).

Respecto a la forma más segura para presentar una denuncia, los servidores públicos encuestados respondieron que los medios electrónicos son los más seguros, de ellos el mecanismo cifrado, con controles de seguridad en custodia y tratamiento de la información que garantice el resguardo absoluto de la identidad fue el más seleccionado (12,603 respuestas). Aun así, los medios escritos y personales siguen teniendo relevancia para presentar una denuncia.

Gráfica 16. Medios por los cuales un servidor público se sentiría más seguro para denunciar un acto de corrupción



Fuente: SFP

Los datos encontrados a través de esta encuesta publicada del INEGI nos pueden brindar una aproximación muy interesante para poder comparar si la visión que tiene la actual administración federal es similar a la que tiene la ciudadanía:

1.- Incrementó la tasa de prevalencia de los ciudadanos que reportaron haber sido víctimas o participantes de algún tipo de corrupción. El Gobierno federal reconoce que este fenómeno es una problemática que se mantiene, aunque sin dar datos, pero sostiene en su discurso (presidencial) que es el más grave problema al que se enfrenta el país, y por eso se debe combatir.

2.- El Gobierno federal ha señalado que los actos de corrupción se dan entre los servidores públicos que carecen de una ética pública y que anteponen los intereses particulares que a los del “pueblo”. Esta es una afirmación que pudieran sostenerse con los resultados de la encuesta: que la mayoría de los actos de corrupción suceden cuando se está en contacto con un funcionario; sin embargo, esta idea diluye también la corresponsabilidad de la ciudadanía y desdibuja la corrupción que pudiera ser promovida o fomentada desde los particulares (compras públicas).

3.- La plataforma del Sistema de Alertadores apuesta por una ciudadanía y una participación activa de la población para denunciar actos de la corrupción. Sin embargo, los datos que nos muestra el INEGI es que existe una alta desconfianza entre compañeros de trabajo, al pasar de 68.9% (2017) a 73.6% (2019), lo que sin duda es un importante obstáculo para la eficacia de este mecanismo, porque no existen los incentivos (confianza, seguridad) para activar una alerta dentro de la burocracia y pasa lo mismo con los ciudadanos, no existe confianza necesaria o suficiente para levantar la voz para denunciar un acto irregular. Se percibe baja confianza en la impartición de sanciones y en el anonimato para no recibir represalias.

¿Cuáles son las críticas u opiniones que se han publicado respecto al Sistema de Alertadores? Hasta ahora, este mecanismo no ha sido analizado en revistas especializadas o académicas. Por el momento, las opiniones sobre la efectividad o ineffectividad se han quedado en el terreno política, es decir, en el intercambio de opiniones en medios de comunicación, como el vocero del PAN, Fernando Herrera, quien señaló que esta plataforma impulsada por el actual gobierno:

“Es un aparato (el Sistema) para sembrar temor entre los críticos del presidente, dentro y fuera del gobierno, pues en ese sistema podrán denunciar actos de corrupción que podrían realizarse. Es decir, bastará con la suposición de que alguien 'podría' cometer

corrupción para ser denunciado. Pueden ir a la cárcel porque alguien 'sospecha' que podrían ser corruptos” (Buzos, 2020).

En tanto, el dirigente nacional del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Ángel Ávila, también criticó esta plataforma:

“La instauración del Sistema Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la corrupción de la SFP sería muy grave para el país porque generaría un precedente y donde se puede acusar a cualquier hombre o mujer sin ninguna prueba. Entonces en ese sentido si se quiere instaurar sería parte de un retroceso en el país. Sería un arma política del Gobierno federal en contra de cualquier oposición. Puede ser un arma política muy poderosa y peligrosa para México” (Buzos, 2020).

Ante la necesidad de analizar con mayor detalle el efecto del Sistema de Alertadores y no quedarnos solamente con el intercambio de percepciones y subjetividades de los actores políticos, esta investigación cobra relevancia porque busca mostrar evidencia sobre las áreas de oportunidad que pudiera tener este mecanismo implementado con el actual gobierno.

Los datos de la primera Encuesta de Cultura de la Denuncia aplicada por la SFP a servidores públicos también son relevantes para identificar hallazgos preliminares sobre el funcionamiento o pertinencia de esta plataforma de denunciantes:

1. El 97% de los servidores públicos encuestados dijo que debe existir un medio para denunciar actos de corrupción de manera anónima, pero el 83% mencionó no conocerla plataforma del Sistema de Alertadores.
2. El 27% dijeron que observaron conductas irregulares en su centro de trabajo.
3. De los encuestados: 3,491 no denunciaron o no hicieron algo al respecto; 1,280 respondieron que informaron a su superior jerárquico y 805 buscaron información y orientación para saber qué hacer.
4. 1,656 servidores públicos que denunciaron un acto irregular dijeron que supieron que el denunciante supo quién lo denunció. De 2,926 casos, el 58% aceptó haber sufrido algún tipo de represalia tras denunciar. El tipo de represalia que más frecuente fue el acoso laboral (1,113 casos), seguido por la intimidación (853 casos) y amenazas (505 casos).

5. De los encuestados, 12,680 casos servidores públicos dijeron las principales razones para no denunciar es el miedo a las represalias; porque lo consideran inútil debido a que no pasa nada y no saben ante quién denunciar.
6. Llama la atención que 2,419 servidores públicos tienen la percepción que hay conductas irregulares que son consideradas como muy comunes.

Lo que se puede analizar de estas cifras, es que a) es necesario un sistema anónimo de denuncia; b) que existe represalias después de denunciar; c) que algunos servidores públicos consideran que es inútil denunciar porque no se da seguimiento al hecho y quizá el dato más relevante, d) que existe un porcentaje de servidores públicos que consideran “normal” que haya actos irregulares dentro de sus centros de trabajo.

Es importante decir que a tres años de puesta en marcha es complejo obtener conclusiones totalizadoras, no es el objetivo ni mucho menos de este trabajo, porque todavía faltan al menos tres años (hasta que termine el actual sexenio) para que este Sistema entregue resultados a mediano plazo y consistentes de su desempeño.

Capítulo 3.- Teoría sociológica para el análisis de la corrupción

A lo largo del último siglo, las teorías sociológicas se han convertido en importantes herramientas para poder analizar, describir e intentar explicar cómo nuestra realidad es producto de una serie de relaciones y estructuras sociales que han ido evolucionando a la par de la modernidad y la incursión de nuevos elementos en nuestra cotidianidad como el crecimiento poblacional, las nuevas tecnologías, las dinámicas laborales, la migración, la movilidad, la tensión entre grupos sociales y la diversidad dentro de una sociedad cada vez más compleja.

Como hemos dicho antes, la corrupción, tema que nos ocupa en esta tesis, no ha estado exentada ser un objeto de estudio analizado desde la sociología desde hace varios años. De acuerdo con Machinelly (2017), H.A. Brasz (1970) desarrolló un ensayo sobre las razones por las cuales la disciplina sociológica debía estudiar esta problemática, mientras que Granovetter (2004) argumentó que la corrupción es una norma de reciprocidad en donde se dan y reciben favores entre individuos o/y organizaciones, bajo un esquema distinto a las normas establecidas por el Estado (Machinelly, 2017). Fran Osrecki (2016) reconoce que desde la década de 1950 hasta principios de 1970 la sociología había analizado a la corrupción desde el enfoque funcionalista (como mencionamos en el primer capítulo) y en los años recientes ha habido una disminución en el interés por la sociología de la corrupción, esto debido al incremento del enfoque cuantitativo en el estudio de este fenómeno y “la incapacidad de la sociología para ofrecer una perspectiva alterna sobre la evaluación de los efectos de la corrupción”. Parte de estos argumentos, no todos naturalmente, son los que en su momento Brasz había manifestado como sus preocupaciones en su ensayo publicado como un capítulo dentro del libro “Political corruption: readings in comparative análisis” de Arnold Heidenheimer.

No obstante, la corrupción es un claro ejemplo de la relevancia que tiene el analizar a profundidad las relaciones sociales y, sobre todo, conocer cómo se construyen, cómo se alimentan, cómo evolucionan, cuáles son sus incentivos positivos y negativos, de qué manera ciertos actores cobran mayor o menor importancia en este intercambio de voluntades y acciones. Fragoso (2019a) asegura que “la corrupción es un sistema social con su propia estructura” y retoma a Haslagner para señalar que es una estructura que se puede entender como “redes de relaciones sociales”.

El objetivo de este capítulo es analizar algunos conceptos que se han estudiado desde la perspectiva sociológica en torno a la corrupción como la confianza, la desconfianza, la denuncia la impunidad y las relaciones al interior de una organización. Para ello, se hará una revisión de la literatura en torno a estas categorías para identificar el tipo de incidencia que tienen para que un servidor público “levante la voz” y denuncie bajo la modalidad de *whistleblowers* como lo está planteando este gobierno a través del Sistema de Alertadores.

Las revistas académicas de sociología todavía tienen un área de oportunidad en torno al estudio del mecanismo de denunciantes internos o *whistleblowers* (Olesen, 2018). Por su parte, las publicaciones relacionadas con temas organizacionales y de psicología social han analizado este mecanismo con un poco de mayor frecuencia, apoyándose de ciertos conceptos de la teoría sociológica como el de “parresía” de Michel Foucault, entendido este término como el acto individual de indagación por la verdad y el consiguiente deber de expresarla aun a riesgo de la propia vida (Fernández y Manibardo, 2015). La aproximación de Foucault hacia el concepto de ‘parresía’ se sitúa en la relación entre el sujeto (con una identidad moral, de valores, principios y prejuicios propios) y la verdad. De igual manera, la aborda desde una perspectiva o noción política (Foucault, 2010), entendida como la lucha de un sujeto anteponiendo intereses particulares por la búsqueda de la verdad.

Para Foucault, la ‘parresía’ es “la práctica del decir veraz sobre sí mismo”, con una doble caracterización; por un lado, con rasgos estructurales como la verdad, el compromiso y el riesgo y, por el otro, la práctica contra retórica. Un ejemplo donde se puede observar la operacionalización de este concepto son los casos de denuncias de empleados de oficinas de seguridad de Estados Unidos en donde, a pesar de poner en riesgo su libertad y su vida, han hecho públicos documentos e información confidencial. Y el riesgo del que habla Foucault no es solo a perder la vida, sino también puede interpretarse el riesgo a perder el empleo, amistades, compañeros de trabajo, la confianza, entre otros aspectos, por el simple hecho de promover la verdad o la veracidad, a costa de enfrentar varios obstáculos.

Es así como la “parresía”, a pesar de las limitaciones que pudiera tener como concepto para explicar la realidad actual de acuerdo con algunos autores, nos permite tener un antecedente desde la teoría sociológica de una preocupación que Foucault ya veía desde hace varias décadas, representado en la complejidad y el coraje de poder salir a decir la verdad, pese a sufrir represalias.

Un ejemplo ilustrativo pudiera ser la posible denuncia de un servidor público que al notar que un jefe inmediato está desviando recursos públicos de contrataciones públicas, a pesar del coraje y el compromiso con la verdad que pudiera tener este servidor público, no se atreve a denunciar porque sería señalado por sus demás compañeros, perdería su empleo como represalia, sería objeto de vulneración de su integridad física y emocional. Un contexto más complejo que el que quizá Foucault se imaginó cuando hizo el planteamiento de “parresía” en el que no estaban tan visibles los posibles obstáculos en las organizaciones burocráticas.

Sin embargo, el concepto de “parresía” tiene sus limitaciones de acuerdo con algunos autores, al no ofrecer una “orientación para situar al denunciante en un contexto histórico; no teoriza lo suficientemente sobre qué significa ‘hacerse pública’ [la denuncia] y nos da [pocos elementos] para condensar y teorizar lo complejo y papel conflictivo que juega el denunciante en las sociedades democráticas de hoy” (Olesen, 2018).

En el siguiente cuadro se sintetiza de manera general una aproximación al estudio del denunciante externo (que no es lo mismo que *whistleblowers*), pero puede servir de referencia para analizar cómo se interpreta la figura del denunciante desde diferentes aristas de la teoría sociológica, así como entender su contexto situacional y el principal argumento que hay detrás.

Es importante mencionar que un denunciante externo se entiende como aquel individuo que no necesariamente se encuentra al interior de una organización, pero al conocer posibles actos fuera de la ley se atreve a denunciarlos, mientras que el concepto de *whistleblowers* una de sus particularidades es que es un sujeto que se encuentra al interior de una organización.

Tabla 2. Etapas teóricas para analizar el mecanismo de denunciante externo

Etapas teóricas para analizar el mecanismo de denunciante externo	Contexto	Argumento
1	Un contexto de democratización en la década de 1960 y 1970	La denuncia de irregularidades está históricamente ligada al declive de la autoridad y al surgimiento de nuevos modos de crítica
2	Teoría de sistemas y campos	El denunciante es visto como un transgresor de campo al exponer información, a menudo con graves

		repercusiones y reacciones de represalia de estos campos y actores dentro de ellos.
3	Existe un escenario complejo donde se pone en tensión lo democrático- no democrático, justo-injusto, transparente-secreto, honesto-deshonesto	El denunciante se presenta como un héroe o villano en un drama democrático sobre el fundamento político-moral de la sociedad.

Fuente: Elaboración con base en Thomas Olesen (2018)

Considerando el cuadro anterior podemos retomar uno de los tres enfoques teóricos para comprender la prevalencia de la corrupción y la desconfianza en la sociedad mexicana. Probablemente el enfoque de la ‘teoría de sistemas y campos’ puede ser el más útil para desarrollar cómo ciertos personajes públicos (como líderes de la oposición, políticos fuera de la élite gobernante) han sido alertadores de actos de corrupción, pero que históricamente han sido vistos como *outsiders* o extraños en el propio sistema por no seguir las dinámicas informales de la política en México de opacidad, de encubrimiento y de hacer ‘arreglos’ fuera de la legalidad.

Un ejemplo de este tipo de casos en Estados Unidos fue Edward Snowden, quizá el *whistleblowers* más conocido en la época reciente o Julian Assange con la filtración de información confidencial. Sin embargo, a pesar de que fueron perseguidos por el gobierno estadounidense, poco a poco el instrumento de “denunciantes internos” tuvo mayor popularidad por estos casos mediáticos y el mecanismo se ha diversificado en su uso en el ámbito privado y gubernamental.

El comportamiento de la denuncia ha sido analizado de la perspectiva de la intencionalidad, es decir, para tratar de entender cuál es el detonante para denunciar. Estudios señalan que esto es una combinación de: a) actitudes: es el juicio de un individuo sobre la aprobación o desaprobación un comportamiento específico; b) normas percibidas: son las presiones sociales entendidas para realizar o no realizar un comportamiento como denunciar irregularidades y c) controles percibidos: se refiere a la aparente facilidad o dificultad de realizar un comportamiento (en este caso la denuncia). (Owen Brown, Hays y Stuebs, 2017).

De acuerdo con estas tres categorías, el denunciante tiene un incentivo para atreverse a denunciar, ya sea porque considera que es justo o injusto un comportamiento aparentemente irregular, por presión social positiva o negativa al interior de su organización o bien por lo complejo o fácil que le representa realizar una denuncia de un acto de corrupción.

Ahora bien, las tres motivaciones anteriores parten de la confianza, es decir, para levantar la voz debe confiar en a) que no será señalado; b) que no será castigado por la institución o por sus compañeros de trabajo, c) que la instancia sancionadora investigará el caso d) que con la denuncia situación en su entorno pueda mejorar, se sancionará y no habrá impunidad. Esto representa que la confianza es clave y un principio que opera detrás de un acto de denuncia; la confianza como un elemento necesario (y existe evidencia de ellos en varios estudios) para que una organización se acerque a mecanismos de denuncia y de legalidad.

Por esta razón es importante analizar el concepto de la confianza, porque es el principal valor que debería estar detrás de la operación del Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción. En el siguiente apartado se hace una sucinta revisión de este valor y cómo se operacionaliza cuando el individuo busca levantar la voz ante un acto de corrupción.

3.1 ¿A mayor confianza menores niveles de corrupción?

Fragoso señala que la confianza es un factor importante para denunciar actos de corrupción, confianza entendida como “la capacidad de anticipar algo que sucede” (Fragoso: 2019c). Argumenta que un “alto nivel de confianza interpersonal de tipo moral (la confianza pública recíproca) es un factor relevante para acotar la corrupción en una sociedad [...] esta confianza puede ser apuntalada desde las instituciones formales y legales de un Estado” (Fragoso: 2019c).

Para Piotr Sztompka (1999), la confianza es “la expectativa o una apuesta de que otras personas, grupos o instituciones con quienes nos ponemos en contacto, actúen de manera [correcta] que conduzca a nuestro bienestar”, mientras que para Niklas Luhmann (1996), la confianza es un hecho que es parte de la vida social, es decir, ineludible.

Sztompka (1999) asegura que la confianza es de cierta manera una forma de enfrentar riesgos, es decir, una apuesta sobre las futuras y eventuales acciones de otros (Voutssás, 2017). Y nos presenta una lista de cinco “objetivos primarios de la confianza”, citados por Voutssás:

- 1. Confianza en los íntimos y allegados:** familiares, amigos, colegas, vecinos, socios.
- 2. Confianza en los roles sociales:** las personas que por su papel social nos son confiables a priori: el médico, el maestro, el sacerdote, el juez, el notario, el ombudsman (persona consejera).

3. Confianza en las instituciones: la escuela, la universidad, la iglesia, los bancos, la bolsa de valores, el periódico, el hospital, la biblioteca o el archivo y, a su vez, en los procesos institucionales, elecciones, representación popular, parlamentos.

4. Confianza en los sistemas expertos o abstractos; telecomunicaciones, tráfico aéreo, energía, agua, transportes, redes de cómputo.

5. Confianza en los sistemas sociales: el orden social, la administración pública, el sistema de salud, la democracia, los medios de comunicación.

Siguiendo lo que menciona Voutssás (2017), la confianza no se puede entender de manera generalizada, sino dependiendo de quién la otorgue, existe una tipología y diferentes maneras de entendimiento y, por ende, diversas formas de operacionalizarla.

Precisamente el mecanismo de *whistleblowers* parte de que haya confianza entre los integrantes de una organización para atreverse a denunciar. Confianza no solo entendida como el miedo a las represalias, sino en un sentido amplio de confianza organizacional (Milliken, 2003).

El tipo de confianza que debería prevalecer para las estrategias de denunciantes internos es la confianza en los sistemas sociales. Para promover el Sistema de Alertadores Ciudadanos es necesario fomentar la confianza en los sistemas sociales para que el mecanismo tenga resultados positivos en la identificación de posibles actos de corrupción.

La Secretaría de la Función Pública ha implementado una estrategia tecnológica, puesto que la denuncia se puede realizar desde una plataforma que no permite ubicar al denunciante, permite hacerla de manera anónima. Por otro lado, desde el punto de vista de protección de denunciantes, existe una serie de lineamientos que le brinda garantías normativas.

Sin embargo, más allá de estas precauciones tecnológicas y normativas, la confianza debe ser un elemento que el denunciante pueda percibir en su entorno más cercano, en su lugar de trabajo y entre sus compañeros, para tener la confianza de denunciar actos de corrupción. Esa confianza a la que se refiere Fragoso (2019c) no se construye tan fácilmente.

La falta de confianza entre los miembros de una sociedad es, para varios estudiosos, una de las causas clave para que la corrupción se extienda o bien, para que aumente la percepción de los niveles de cohecho... De acuerdo con las mediciones del politólogo Eric M. Uslauer, la confianza es la variable que presenta el más grande impacto sobre la corrupción (Fragoso (2019c).

La confianza generalizada y la confianza particularizada que menciona Fragoso (2019c) son elementos importantes para responder esta pregunta que se plantea en este apartado, dado que a mayor confianza generalizada la posibilidad de actos de corrupción tiende a disminuir.

Como podemos observar, la confianza tiene un rol trascendental en la percepción de la corrupción (Milliken, 2003), pero la confianza en sí misma no es un remedio o la única solución para desaparecer la corrupción, es un elemento que debe fortalecer y se deben buscar estrategias para promoverla, dentro de muchas otras herramientas que tiene en sus manos el Estado.

Si las organizaciones toman represalias contra los denunciantes, no solo se pierde la oportunidad de abordar las irregularidades, sino que, además, se rompe la confianza en la relación entre la organización y el denunciante; y se daña la moral de los empleados [...] si la confianza se ve perjudicada, puede resultar en que el denunciante se desanime a denunciar irregularidades manteniéndose callado o tal vez (busque) canales externos. (Milliken, 2003)

Por ello, en el caso de los denunciantes internos (*whistleblowers*), se debe promover y fomentar la confianza como un principio básico en cualquiera que sea la estrategia y atender estos aspectos:

- a) Confianza en que exista un mecanismo de anonimato para denunciar
- b) Confianza en que no tendrá represalias en caso de denunciar
- c) Confianza en que no será señalado por sus compañeros de trabajo
- d) Confianza en que se sancione en caso de que comprobarse el acto de corrupción
- e) Confianza en que no perderá oportunidades laborales después de denunciar

La confianza no solo se genera con medidas cautelares y tecnológicas sino con acciones para fortalecer las relaciones al interior de las organizaciones y sancionando aquellos actos de corrupción, para así fomentar la participación de los servidores públicos.

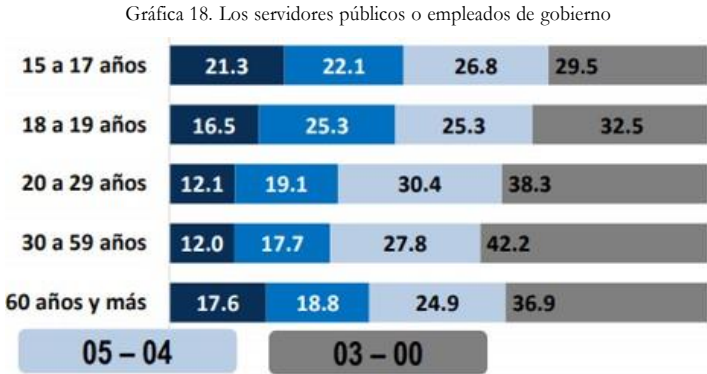
¿Por qué si no existe confianza aun así se corre el riesgo de denunciar? Siguiendo el planteamiento de Foucault (2010), las razones de fondo para denunciar tienen que ver con el liderazgo en la construcción de una sociedad democrática. Liderazgo entendido como el atributo de atreverse a denunciar a pesar de los obstáculos y el riesgo que signifique asumir una posición como denunciante de actos de corrupción.

De acuerdo con Fragoso (2019a), los datos del Latinbarómetro señalan que 8.5 de cada diez ciudadanos en América Latina no confían en otro ciudadano. En México, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Cultura Cívica (2020b), el 62.1% de la población de 15 años y más considera que confían en las personas que conocen personalmente con un grado de confianza de 8, mientras que 32.1% consideró que se pueden confiar en la mayoría de las personas que viven en su colonia o localidad con la misma calificación de confianza.



Fuente: ENCUCI 2020 del INEGI

La confianza es muy importante al interior de las organizaciones y las instituciones porque no surge de manera aislada, sino que es resultado o se vincula con la forma de confianza que exista en la sociedad en su conjunto. La confianza interpersonal no basta (Fragoso, 2019c), se requiere de la confianza generalizada. Llama la atención que en cuanto a los servidores públicos o empleados de gobierno, el 39.2% los calificó con un 4 de confianza y solamente el 13.8% con una calificación de 8. El grupo etario que mostró mayor confianza en las autoridades o servidores públicos fueron los adolescentes de 15 a 17 años de edad, seguido por los adultos de 60 y más años. El grupo poblacional con menor confianza en este sector fueron aquellos de 30 a 59 años, seguido por los de 20 a 29 años.



Fuente: ENCUCI 2020 del INEGI

Si aun conociendo estos datos, que servirían a manera de diagnóstico, ¿por qué impulsar un mecanismo de *whistleblowers* en México? ¿por qué apostar por la figura del denunciante interno si existen bajos niveles de confianza en nuestra región y en nuestro país según los datos de la Encuesta de Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental del INEGI? Y, sobre todo, ¿porqué a pesar de los riesgos que existe al denunciar, las personas se atreven a hacerlo?

La confianza organizacional, como la denomina Elli Binikos (2008), es un factor que se toman en cuenta muy poco al momento de implementar mecanismos de denuncia. Sin embargo, si se promueven pueden convertirse en “un facilitador para la decisión de denunciar irregularidades”. Binikos (2008). Es más, si el denunciante confía en la organización o institución a la que pertenece, la opción de permanecer en silencio se reduce (Milliken *et al*, 2003).

Anvari *et al* (2019) identifican posibles riesgos que enfrentan los denunciantes (*whistleblowers*) y, a pesar de ello, aun así se atreven a denunciar. Estos peligros van desde: a) la pérdida de oportunidades laborales/trabajo; b) amistades/relaciones sociales; c) represalias; d) ser catalogados de cometer “actos inmorales” y contrarios a la organización.

Existe evidencia que el denunciar constituye un acto de valor moral y de principios personales. A pesar de los obstáculos que existen para presentar una denuncia, algunos servidores públicos anteponen el valor de la legalidad pese a las consecuencias que pudiera tener en su círculo social cercano al ser señalado como un “soplón” o que no se adapta a las “reglas informales” que existen en las organizaciones y de convivencia entre sus compañeros. (Anvari *et al*: 2019)

Al analizar el Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción se observa que no se está considerando con importancia la confianza como un elemento central o se está dando por sentado que existe una fuerte confianza en las instituciones y entre los servidores públicos, cuando las encuestas nos muestran lo contrario.

Probablemente este mecanismo esté considerando que existe la confianza suficiente para denunciar y sea ese el incentivo único para atreverse a levantar la voz dentro del servicio público; sobre todo porque a lo largo del Siglo XX, principalmente, en México se construyó una política clientelar, de dádivas, de intercambio de ‘favores’ que tenían que ser recompensados, de intercambios informales con el propósito de conseguir algún fin (la mayoría no dentro de la legalidad), comportamiento que se no se cambia de la noche a la mañana, por más que existavoluntad y un discurso que quiera promover esa ‘transformación’.

El comportamiento clientelar y el intercambio de favores derivó en actos de corrupción que desafortunadamente no se sancionaban. Así es como operaba la clase política en todos los niveles, desde el orden federal hasta el nivel municipal donde quizá los actos eran más evidentes.

Dado esto ¿por qué la tradición clientelar puede afectar a la confianza? Esta relación clientelar que pudiera existir al interior de las organizaciones gubernamentales es una limitante para que un servidor público decida denunciar cuando sabe que tiene un compromiso “informal” con sus compañeros o sus superiores, que le impiden denunciar a pesar de ser testigo de actos irregulares.

El clientelismo es concepto polisémico y multidisciplinario (Audelo, 2004), en donde la sociología ha tenido sus aportaciones; sin embargo, desde una definición básica, podemos entenderlo como el intercambio de bienes y servicios a cambio de apoyo político y votos (Schröter, 2010) o bien, son relaciones informales de intercambio recíproco de beneficios, basadas en una amistad instrumental, desigual, diferencia de poder y control de recursos, en las que existe un patrón y un cliente (Audelo, 2004).

El clientelismo tiene diferentes trayectorias pero su característica central es que es un elemento que compromete a dos personas a intercambiar favores, lo que genera una red para obtener beneficios. ¿Por qué es importante detenernos en el clientelismo para analizar el caso de la corrupción en México? Porque el clientelismo explica una parte relevante de las causas de la corrupción al ser la motivación de ciertos cuerpos burocráticos para cometer actos fuera de la ley a cambio de favores (no necesariamente monetarios), sino de posiciones y espacios políticos.

Si seguimos la definición de Fragoso (2019c) que la confianza es anticipar algo que sucede, los actos de corrupción son desviaciones al comportamiento conforme a las reglas o normas sociales o legales establecidas. Heredia (2018) señala, en el caso de las denuncias, que:

Una mayor confianza de la víctima en las instituciones de gobierno, tanto en la policía como en los encargados de la procuración de justicia y la administración de justicia, se acompaña de una mayor tasa de denuncia. (Heredia, 2018).

Por otro lado, también señala que otro incentivo para denunciar es la expectativa de que el delito no quedará impune:

La expectativa de la víctima de que el crimen no quedará impune aumenta la probabilidad de denuncia. Es decir, una víctima denuncia más cuando tiene confianza en la autoridad y cuando la

percibe como capaz de realizar una investigación que culmine en un castigo para el delincuente. (Heredia, 2018).

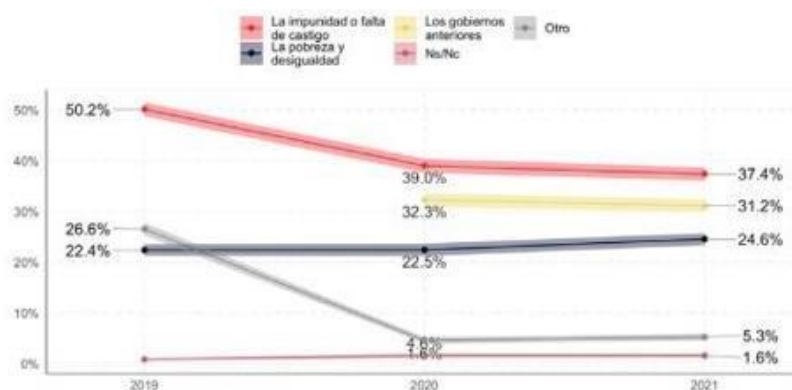
Como vemos, hay varios elementos que según la literatura deben estar presentes para que una víctima se atreva a denunciar: la confianza, la no impunidad, desaparecer o debilitar las relaciones clientelares, todas ellas lamentablemente presentes históricamente en la sociedad mexicana.

3.2 ¿La impunidad debilita la confianza y disminuye la denuncia?

De acuerdo con la Tercera Encuesta de Corrupción e Impunidad, elaborada por Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI) y Grupo Reforma, se asegura que la impunidad:

Es la causa principal de la corrupción en México, en 2021 no es la excepción, pero es notable que el discurso del presidente (López Obrador) ha tenido un efecto en la opinión pública, pues mientras en 2019 la segunda respuesta más frecuente era la pobreza y la desigualdad, desde 2020 hasta ahora se responsabiliza a los gobiernos anteriores [de la corrupción]”. (MCCI, 2021).

Gráfica 19. Principales causas de la corrupción en México, según la encuesta de MCCI y Reforma



Fuente: MCCI y Reforma (2021)

De acuerdo con MCCI (2021), la impunidad es “la falta de consecuencias ante las acciones fuera de la ley”; en ese sentido, solo el 9% de los mexicanos consideran que los responsables de actos de corrupción sufren consecuencias siempre o la mayoría de las veces, de acuerdo con su encuesta levantada en 2021.

Dado estos datos, naturalmente que generar confianza no es una tarea sencilla, sino todo lo contrario, es un reto importante para los promotores del Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción, puesto que existen bajos niveles de confianza y bajos niveles de impartición de justicia (impunidad), que se resumen en el siguiente cuadro.

Tabla 3. Tipos de confianza y situación actual en México

	¿Cómo construir confianza?	¿Cómo estamos?
CONFIANZA	Confianza en las autoridades/instituciones	<p>En la Encuesta Nacional de Cultura Cívica 2020, el 39.2% aseguró confiar en los servidores públicos o empleados de gobierno.</p> <p>El grupo etario que mostró mayor confianza en las autoridades o servidores públicos fueron los adolescentes de 15 a 17 años de edad con 21.3%, mientras que el que menos confianza les tiene son los jóvenes de 30 a 59 años.</p>
	Expectativa de no impunidad	<p>Solo el 9% de los mexicanos consideran que los responsables de actos de corrupción sufren consecuencias siempre o la mayoría de las veces. En contraste, 72% consideran que los castigos llegan sólo algunas veces o casi nunca y 18% creen que las consecuencias simplemente no llegan.</p> <p>Actualmente, 27.2% de la población considera que casi nunca se respetan las leyes y 21.3%, que nunca. Esto contrasta drásticamente con el 8.2% que afirma que la mayoría de las veces se respetan y el 1.7% que opina que siempre se respetan. (MICC, 2021)</p>

La tabla anterior da cuenta que existe una alta percepción de que los actos ilegales no se castigan, es decir, impera la percepción de impunidad, lo que no abona a la confianza generalizada. Los servidores públicos y la ciudadanía en general no tienen incentivos para denunciar y tampoco para no cometer actos de corrupción; los realizan porque saben que no habrá castigos.

3.3. ¿Qué otros factores inciden en la denuncia?

En la literatura sobre denuncia, sobre todo en los que se analizan los delitos donde se involucra a la policía, Bergman y Flom (2012) aseguran que existen otros factores que inciden a que una persona pueda denunciar o no un acto ilegal, como el estrato social, la edad, el género y la victimización (grado). Es decir, son características que generan patrones o ciertos perfiles de las personas que tendrían mayores probabilidades de realizar o levantar una denuncia.

Milliken *et al* (2003) realizaron un estudio en el que analizaron las consecuencias negativas que puede presentar el denunciante y evaluar también los beneficios prosociales de ser *whistleblowers*. Este análisis se centra en cómo transitar de la desconfianza a la confianza y cómo promover la confianza de manera preventiva.

A medida que aumenta la confianza organizacional, la probabilidad de permanecer callado disminuye y [...] a medida que aumenta la confianza de la organización, también aumenta la probabilidad de denuncia de irregularidades internas. (Milliken *et al*, 2003)

Algunos de los hallazgos de este estudio retoman algunas declaraciones de los encuestados:

1. "¿De qué sirve que las mismas personas a las que uno tiene que informar estos incidentes son las que están haciendo eso (irregularidades)?"
2. "Es un esfuerzo que se pierde tiempo: ellos [la gerencia] se cuidan unos a otros"

Como observamos, la desconfianza no es un problema solamente de los países latinoamericanos, es producto de una larga tradición histórica que implica un análisis mucho más amplio y multidisciplinario, que desafortunadamente no nos alcanzaría esta investigación para descifrarlo.

Lo que sí podemos decir es que existe un reto para los responsables del diseño e implementación del Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción en cuestión de reforzar ciertas acciones para promover la confianza y eliminar cualquier sospecha de impunidad en las investigaciones para sancionar presuntas irregularidades.

Desde la perspectiva sociológica, analizar el concepto de confianza y las implicaciones que esta tiene al interior de una organización, nos permite escudriñar con mayor detalle los obstáculos que podrían presentárseles a este sistema de *whistleblowers* en México. No es que esta herramienta sea fallida por sí misma, sin embargo, antes de implementarlo se debe promover un ambiente de confianza dentro de las instituciones y no solamente en el discurso, la corrupción no se acaba con el discurso, sino con acciones concretas y con evidencia, que permitan robustecer estas iniciativas tomando como base los diagnósticos situacionales.

En el siguiente apartado, se analizarán las diferentes experiencias de la implementación del mecanismo de *whistleblowers* en varios países del continente y de otros continentes distintos, para comparar aquellos sistemas con el que se está desarrollando en México.

Capítulo 4.- Las experiencias de *whistleblowers* a nivel mundial

4.1 ¿Con qué instrumentos se combate la corrupción?

Como se ha mencionado con insistencia a lo largo de esta investigación, la corrupción es uno de esos fenómenos demasiado complejos, que se tiene que observar desde diferentes perspectivas y se debe comprender como una problemática multicausal y multifactorial. Aunque pareciera que la corrupción es igual en todo el mundo, lo cierto es que cada sociedad la entiende de manera diferente, la ejecuta y es parte de ella de formas diversas y, por consecuencia, aunque existan directrices generales para su identificación, seguimiento y sanción establecidas y medianamente adoptadas por diferentes naciones a través de acuerdos multilaterales, cada país ha implementado una amplia variedad de instrumentos para combatirla.

De las múltiples experiencias a nivel global de políticas anticorrupción es importante recalcar que, la corrupción es el resultado de sistemas de gobierno e instituciones defectuosas (Hussmann, 2007) y una de sus particularidades es que es un fenómeno dinámico. Por ello, es el proceso de implementación de políticas anticorrupción no es lineal, sino ha requerido de retroalimentación constante, de ajustes y de modificaciones a lo largo del camino.

En la literatura académica se reconocen distintos tipos de enfoques de políticas anticorrupción a nivel mundial, es decir, de cómo los gobiernos deciden atacarla o al menos minimizarla y lo hacen de diferentes maneras, con base en su propio contexto social, sistema político, entre otras variables o particularidades institucionales.

A continuación, se enlistan algunos de los instrumentos que se han implementado para materializar las políticas anticorrupción, de acuerdo con Hussmann (2007):

- Leyes: normas administrativas y jurídicas.
- Agendas legislativas para impulsar la transparencia, la integridad y las políticas anticorrupción.
- Reformas en el sector público.
- Políticas focalizadas: integridad, ética y rendición de cuentas.
- A través de tratados internacionales.
- Políticas anticorrupción no explícitas.

Para Karen Hussmann (2007), algunas políticas públicas anticorrupción no funcionan en algunos países debido a las siguientes razones. En primer lugar, no existe continuidad ni voluntad política de principio a fin para mantener el ciclo de las políticas anticorrupción. En segundo lugar, los funcionarios de alto nivel vinculados con la implementación de las políticas anticorrupción no participan activamente en el diseño de las políticas anticorrupción. En consecuencia, los acuerdos políticos se vuelven débiles. En tercer lugar, la mayoría de las estrategias anticorrupción no toma en cuenta las principales prioridades, ni una implementación en secuencia entre organismos, lo que no posibilita realizar pruebas piloto y ajustes sobre la marcha de las políticas. En cuarto lugar, los organismos de coordinación y supervisión de las estrategias anticorrupción carecen de autoridad, respaldo político y capacidad. Algo que provoca que las políticas públicas anticorrupción fracasen rotundamente. En quinto lugar, las agencias encargadas de las políticas públicas anticorrupción no tienen o no cuentan con la asesoría técnica suficiente para implementar medidas anticorrupción. En sexto lugar, el monitoreo y la evaluación de las estrategias anticorrupción normalmente son ignoradas. Asimismo, las autoevaluaciones externas no están planificadas; lo que ocasiona que las políticas públicas anticorrupción se vuelvan una simulación. En séptimo lugar, hay falta de comunicación e información entre los actores involucrados; como los medios de comunicación, ciudadanos y políticos; por lo tanto, se inhibe la posibilidad de generar un debate que empuje el combate a la corrupción en la agenda pública.

Ahora, es claro que no existe una herramienta única para tratar de mitigar la corrupción. Como mencionaba Hussmann (2007), se pueden utilizar diferentes mecanismos que van desde los normativos (leyes, reglamentos, marcos jurídicos) hasta las políticas no explícitas como los discursos morales y de integridad de algunos líderes políticos (como ha sucedido en los primeros años del gobierno de la administración federal 2018-2024). En esta basta caja de herramientas de intervenciones anticorrupción se encuentran la figura del denunciante interno o mejor conocidos en la literatura académica como *whistleblowers*, que se aborda con mayor profundidad en el segundo capítulo desde el punto de vista teórico y conceptual.

John Devitt (2015) reconoce que el término se ha utilizado de manera ocasional desde hace más de un siglo, pero fue hasta 1974 cuando fue conceptualizado en Estados Unidos por Ralph Nader, quien lo definió como “un acto de un hombre o mujer que, creyendo que el interés

público, prevalece sobre el interés de la organización a la que sirve, denuncia que la organización está [involucrada] en una actividad corrupta, ilegal, fraudulenta o dañina”.

De acuerdo con Janet Near y Marcia Miceli (1986), *whistleblowing* debe ser visto como un proceso. La definición de denuncia interna se puede entender como “la revelación por parte de miembros (activos o inactivos) de una organización de prácticas o actos ilegales, inmorales o ilegítimos que se encuentran bajo el control de superiores (empleadores) hacia personas u organizaciones que pueden llevar a cabo una acción determinada” (Near y Miceli, 1986; Medina y Rodríguez, 2018).

Los elementos de esta definición son los siguientes, de acuerdo con Medina y Rodríguez (2018):

- a) Tiene un sentido de pertenencia: se refiere a aquellos individuos que son parte de una organización
- b) El acto en sí mismo: la denuncia de una mala práctica cometida por un miembro de la organización que se encuentra en una posición jerárquica por encima del denunciante.
- c) La persona contra quien se presenta la denuncia.
- d) Las organizaciones o personas a quienes llega la denuncia y que tienen la capacidad de actuar frente a ella.
- e) La consecuencia de la denuncia: el cambio que se presenta tras haber transcurrido todo el proceso.

Los informantes internos buscan, según Medina y Rodríguez (2018), “tener un impacto para generar cambios en la organización”, pero se enfrentan a ciertos obstáculos tanto administrativos como morales. Para autores como Philip Jos (1991), David Rosenbloom (1994) y Bernard Rosen (1998), citados por Apaza y Chang (2011), “la denuncia de irregularidades es un medio importante para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno”.

En 2016, un reporte de la Asociación de Examinadores de Fraude Certificados²⁰ en el que se analizaron 2,410 casos de fraude laboral en más de 114 países, el 39,1% de los casos de fraude fueron detectados por un denunciante interno (Smaili y Arroyo, 2017).

²⁰ Es una organización independiente de examinadores dedicados a prevenir e investigar prácticas de fraude en todo el mundo, siendo la de mayor relevancia e importancia a nivel global. En México cuenta con 13 años de experiencia al impartir cursos y capacitación especializada a más de 600 organizaciones empresariales privadas, gubernamentales y académicas, promoviendo la integridad y la objetividad dentro de la profesión (ACFE, consultado en marzo 2021).

Devitt (2015) señala que el concepto de *whistleblowing* tiene una definición legal diferente dependiendo de cada región o jurisdicción, pero coincide en que “un denunciante a menudo se describe como cualquier persona que denuncia la corrupción”.

Este instrumento regularmente tiene una concepción negativa y es mal visto por los demás integrantes de las organizaciones, pero la realidad es que correctamente implementado puede favorecer a exponer o evidenciar irregularidades, incluido el desperdicio de recursos (económicos y materiales), negligencia grave, riesgo para la salud y seguridad del público, daño al medioambiente o el encubrimiento de cualquiera de estos supuestos (Devitt, 2015).

Para Transparencia Internacional, el concepto de *whistleblowing* es “la divulgación de información relacionados con actividades corruptas, ilegales, fraudulentas o peligrosas que se están cometiendo en o por parte pública o privada, que son de interés o amenazan el interés público, a las personas o entidades que se cree que pueden realizar acciones”²¹.

Devitt (2015), en su contribución para el reporte de Transparencia Internacional, argumenta que el proceso de *whistleblowing* es una de las formas más efectivas de detener la corrupción, en lo que implica la detección (alerta), aprendizaje y prevención. En tanto, Thomas Olesen (2018) refiere que “el denunciante se ha convertido en una figura central, cultural y política, aunque controvertida, en democracias modernas tardías desde la década de 1960”.

A pesar de que ciertos gobiernos o autores han criticado la participación de organismos internacionales en el impulso de la agenda anticorrupción, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) ha generado una serie de documentos particularmente sobre el concepto de *whistleblowers* en los que señala que este mecanismo es poco útil para aquellas organizaciones o instituciones que son cerradas y poco transparentes, así como en aquellas en donde los empleados tienen temor a las represalias y donde existe poca cultura organizacional por la denuncia, así como altos niveles de desconfianza (OCDE, 2016).

Por su parte, el Banco Mundial elaboró un reporte titulado “Whistleblowing: Recent Developments and Implementation Issues” (2006) en el que exponen algunas experiencias en Estados Unidos; por ejemplo, señala que el 40% de un estudio sobre fraudes se pudieron detectar

²¹ Véase en Transparencia Internacional <https://www.transparency.org/en/publications/international-principles-for-whistleblower-legislation>

a través del mecanismo de denunciante interno, cifra superior a lo que se pudo identificar mediante auditorías externas e internas.

Sin embargo, la práctica de ‘denunciante interno’ regularmente tiene costos personales para aquellos que se atreven a “sonar el silbato” y efectos de polarización (Olesen, 2018), una investigación realizada en EU muestra es que “el 90% de los denunciantes fueron despedidos, 27% fueron demandados y el 26% tuvieron que buscar atención psiquiátrica” (Rost, 2006) entre otros problemas registrados, en este estudio que abarcó hospitales estadounidenses.

Uno de los asuntos más discutidos en torno a la efectividad de los *whistleblowers* es la necesidad de contar con una legislación adecuada que proteja y garantice la integridad de los denunciantes, el propio Banco Mundial (2006) asegura que no existe un marco normativo perfecto. Ante esto, lo que pudiera ayudar y complementar a las legislaturas en la materia es una fuerte cultura organizacional que permitiera incentivar la libre denuncia sin represalias, en donde se pueda alertar sobre posibles actos de ilegalidad sin temor a ser despedido, señalado por su propio jefe o por sus propios compañeros, ni tampoco temer por el eventual acoso laboral.

El estudio del Banco Mundial (2006) argumenta que una organización que en su estructura es muy vertical y en donde no se incentive o se permita el intercambio de ideas, así como expresar comentarios, “es poco probable que tenga éxito en la implementación efectiva de una política de denuncia de irregularidades” (World Bank, 2006:6).

En algunos casos, como el de una empresa de Singapur que se documenta en un reporte del Banco Mundial (2006), la denuncia interna es vista como un acto de deslealtad por parte de los integrantes de la organización porque al levantar la voz, se percibe como un acto culturalmente mal visto; pero para quienes están fuera de las instituciones, alertar una irregularidad es un acto de total lealtad a los valores y principios morales de la organización.

La apatía y el miedo son otros factores que se convierten en obstáculos para poder denunciar, estas dos limitaciones pueden hacer que el mecanismo de *whistleblowers* se quede en una mera ‘buena intención’, pero no como un mecanismo del todo eficiente. Chen y Lia (2014) aseguran que aunque la mayoría de los integrantes de una organización reconoce la importancia de exponer irregularidades, es difícil e inusual hacer “sonar el silbato” (Miceli, 2004).

La preocupación por tener un mecanismo de denuncias internas resulta cada vez más relevante por la necesidad de contar con instrumentos para identificar y evitar fraudes al interior de las

organizaciones (Butler, Serra y Spagnolo, 2017). Organismos internacionales como la Unión Europea y el Fondo Monetario Internacional cuentan con mecanismos habilitados para alertar sobre posibles irregularidades y también existen estudios en países europeos sobre la robustez de las legislaturas para proteger a denunciantes en investigaciones periodísticas, que es otra faceta del *whistleblowing* (Šepec, *et al*, 2020; Cohen, 2020).

Sin embargo, prender la alerta tiene consecuencias como la desaprobación y/o la condena de los compañeros, de acuerdo con estudios de Miceli y Near (1994) y Rothschild y Miethe (1999), citados por Butler, Serra y Spagnolo (2017). Incluso, hay estudios que señalan que “los denunciantes experimentan acoso laboral por parte de sus superiores y acoso de sus colegas” (Park, Bjørkelo y Blenkinsopp, 2018).

Entonces, ¿cuáles son las motivaciones para que un empleado pueda convertirse en un denunciante interno?

Una de las motivaciones analizadas han sido los incentivos económicos, es decir, pagar una recompensa o una retribución económica a la persona que informa sobre un acto de corrupción, aunque esto en muchas ocasiones puede generar *wicked issues* (incentivos perversos), lo que significa que una persona pudiera denunciar a un compañero de trabajo sin tener evidencia sólida o pruebas suficientes, pero se siente motivada por acusar solamente por recibir el dinero.

Otra motivación analizada dentro de la literatura de *whistleblowers* es la percepción de la imagen social que genera el denunciante interno (el reconocimiento por su valor por denunciar o el repudio por parte de los compañeros). La evidencia que encontraron Butler, Serra y Spagnolo (2017) en uno de sus experimentos fue que “el juicio social puede actuar en dos sentidos: como incentivo o disuasivo para hacer sonar el silbato (de la denuncia). El juicio social actúa como un incentivo en casos de fraude donde el público se siente directamente afectado por las externalidades causadas por el fraude empresarial y como un elemento disuasorio cuando ocurre lo contrario”. Esto nos proporciona elementos interesantes para analizar esta situación desde el punto de vista de los incentivos sociales, por ejemplo, estos autores concluyen también en su estudio la relevancia que adquiere “la aprobación o desaprobación social para la decisión de denunciar irregularidades corporativas” (Butler, Serra y Spagnolo, 2017).

En la literatura de motivaciones para denunciar podemos observar que hay ciertos factores que son detonantes para hacer “sonar el silbato”, como se le conoce en algunos países, estos son: a)

moralidad; b) justicia c) interés público; d) lealtad; e) equidad; f) la seriedad (importancia e implicaciones) del acto irregularidad o de corrupción.

El campo de las motivaciones para denunciar se ha convertido en un campo de estudio de gran relevancia para encontrar patrones de comportamiento. “Las motivaciones siguen siendo un tema en los debates sobre la legislación y las políticas de denuncia de irregularidades” (Lee, Jeong, Vandekerckhove, Park *et al*; 2018).

Park y Lewis (2019) hicieron un estudio sobre las motivaciones existentes para hacer una denuncia y su impacto sobre la posibilidad de volver a denunciar en un segundo momento. Mediante una encuesta a 127 denunciante internos en Corea del Sur, se encontraron que la moralidad era la motivación principal para denunciar, seguido por un análisis de costo-beneficio.

Los análisis sobre la moralidad como un factor que motiva a los integrantes de una organización a “sonar el silbato” no son nuevos, ya varios autores han publicado varios hallazgos sobre este tema como Bouville (2008), así como Jos, Tompkins y Hays (1989). En estos casos existe la percepción de que el denunciante es visto como un héroe. Thomas Olesen (2018) asegura que en algunas ocasiones el denunciante se convierte en un “receptor de premios en nombre de la democracia, justicia y derechos humanos, y en la cultura popular encontramos una elevación política moral e incluso la iconización de los denunciantes”.

El criterio de racionalidad para denunciar ha sido analizado por Ayers y Kaplan (2005), Cassematis y Wortley (2013), Heyes y Kapur (2009); Keil, Tiwana, Sainsbury y Sneha (2010), así como por Miceli, Near, Rehg y Scotter (2012) en el que se señala que “la denuncia de irregularidades se realiza mediante un modelo de costo-beneficio” (Park y Lewis, 2019; 379).

Otra motivación para denunciar son los episodios emocionales, es decir, los periodos de ira de un denunciante, que lo incentivan a manifestar su inconformidad y denunciar (Hollings, 2013), citado por (Park y Lewis, 2019). Otro elemento relacionado es una “combinación compleja de motivos” que incluye el egoísmo y la malevolencia del denunciante (Gobert y Punch, 2003).

Por el contrario, ¿qué pasa cuando un denunciante no encuentra motivaciones suficientes para alzar la voz? En la literatura académica también se ha estudiado cuando un empleado se niega a denunciar porque no quiere sentirse con la “culpa” de transmitir una mala noticia de que se está realizando un posible acto de corrupción, a este fenómeno se le conoce en la literatura académica como “el efecto mamá” (Hennequin, 2020).

En un estudio de Miliken *et al* (2003) se analizaron 40 testimonios de empleados en el que “el miedo a ser visto o etiquetado negativamente y, como consecuencia, dañar las relaciones valiosas del denunciante” fue un impedimento para que estos trabajadores alertaran sobre problemas dentro de su institución y, en consecuencia, todos se mantuvieron en silencio, “por miedo a ser estigmatizado y excluido socialmente” (Persing, 2003). En muchos países, la denuncia de irregularidades se asocia incluso con la traición o el espionaje (Banisar, 2011; Transparencia Internacional, 2013^a, citado por OCDE, 2017).

Emile Hennequin (2020) trata de construir una tipología para identificar argumentos que permitirían crear perfiles de denunciantes en Francia. En el caso de su estudio, el cual se realiza en una organización privada, busca que estos tipos de denunciantes permitan una mayor entendimiento y comprensión de los denunciantes internos para impulsar este mecanismo al interior de sus instituciones sin encontrarse con obstáculos como el temor y las represalias, ni tampoco crear estereotipos de los denunciantes en el extremo como ‘santos’ y ‘soplones’. Es importante incentivar este esfuerzo de reconocer la importancia identificar diferentes tipos de denunciantes, con el propósito de poder ayudar a explicar los diferentes resultados obtenidos en los procesos de denuncia de irregularidades (Smaili y Arroyo (2017).

Arellano, Medina y Rodríguez (2012) publicaron un análisis sobre la viabilidad del mecanismo de denunciantes internos en México y uno de los primeros argumentos que se cuestionaron es “qué grado debe tener un acto para ser catalogado como uno hecho de corrupción” es decir, si una persona es testigo de un supuesto acto de corrupción lo primero que se preguntará al no tener toda la información necesaria para hacer una valoración objetiva y contextualizada, es si lo que está observando se puede catalogar como un acto ilegal o es un acto normalizado que todo mundo hace y que no necesariamente es ilegal.

El hecho de denunciar debe ser visto, entonces, como la combinación de un acto altruista (porque beneficia a otros miembros de la sociedad), pero también como un acto egoísta porque persigue recompensas y/o beneficios (Arellano, Medina y Rodríguez, 2012) ya se de tipo económicas, en caso de que exista una legislación que lo reconozca o moral entre sus pares, omoral/ética en caso de que sea solo por la responsabilidad de denunciar ya sea como servidor público o como un ciudadano comprometido con la transparencia y rendición de cuentas.

Otro asunto relevante que señalan Arellano *et al.* (2012) es el carácter y la personalidad del denunciante, es decir, la manera en que enfrenta la situación y si decide denunciar, o bien, todo lo contrario, por no tener la seguridad para denunciar o temor, prefiere mantenerse en silencio.

En cuanto al análisis etario de los denunciantes, los hallazgos mencionados por estos autores (Arellano, Medina y Rodríguez, 2012) refieren que la mayoría de los “alertadores” son hombres y particularmente jóvenes “que han invertido menos tiempo y esfuerzo en las instituciones [en que laboran], por lo que tienen otra alternativa de empleo” y que posiblemente no han construido demasiados lazos de lealtad hacia sus compañeros.

La difusión de los canales de comunicación existentes en las organizaciones para que los integrantes puedan realizar sus denuncias es un elemento muy importante, de acuerdo con Arellano, Medina y Rodríguez, (2012). “La mejor motivación que tienen los individuos para denunciar es la protección que los reglamentos y estatutos propios de la organización puedan darles y en donde no perciban posibles represalias en su contra”.

Tabla 4. Principales motivaciones para denunciar actos de corrupción en la literatura académica

Motivación	¿Qué representa?	Factores que lo inhiben
Moralidad	Los denunciantes internos consideran que un acto de corrupción de un compañero es inmoral.	Los servidores públicos pueden tener la concepción de que un acto de corrupción no precisamente es un acto inmoral o falta de ética, sino que es parte de las “prácticas normalizadas” dentro de las organizaciones y no lo ven mal.
Costo-beneficio	Los denunciantes internos consideran que hacer sonar el silbato sobre un presunto acto ilegal representa un acto racional en el que ellos se ven beneficiados por evitar un acto de corrupción.	Los servidores públicos piensan que el costo de denunciar un acto puede ser más alto para su persona porque quedará señalado como un “soplón” o el castigo para el acusado puede ser menor que el “castigo social” para el denunciante.
Emociones	Los denunciantes internos se encuentran en episodios emocionales fuertes de enojo por ser testigos de un acto de corrupción y deciden alertar a las autoridades.	Los servidores públicos sienten miedo y temor ante posibles represalias que pudieran tener al ser ellos los denunciantes de actos de corrupción.
Combinación compleja de motivos	Los denunciantes internos sienten una sensación de egoísmo, que no siente	Los servidores públicos pueden sentir espíritu de cuerpo y empatía por sus compañeros de trabajo y eso les impide

	compasión por la persona que comete el acto de corrupción y deciden abiertamente señalarlo ante las autoridades.	poder denunciar presuntos actos de corrupción.
--	--	--

Fuente: Elaboración propia

La denuncia de un acto crea una tensión entre lo justo y lo injusto, así como también un debate entre los derechos individuales y los derechos colectivos. Como hemos observado, el estudio de las motivaciones para denunciar se centra principalmente en la identificación de factores individuales que facilitan la denuncia de irregularidades (Park *et al*; 2018) como organizaciones horizontales y abiertas, canales de comunicación adecuados, vinculación no jerárquica ni vertical, cultura de la denuncia y la participación, así como factores situacionales, organizacionales y contextuales en donde ocurra la denuncia, así como las características de las irregularidades.

El mecanismo de *whistleblowers* es un campo de estudio que poco a poco se ha ido abriendo camino entre varias disciplinas, en donde las investigaciones empíricas se han ido desarrollando con mucho mayor auge que la teorización en torno a este mecanismo.

Nadia Smaili y Paulina Arroyo (2017) han propuesto tipologías para clasificar a los *whistleblowers*: a) denunciantes protectores; b) escéptico; c) prescrito por roles y d) egoísta. Mientras que Cheny Lai (2014) los clasifican en: a) indiferentes; b) rebeldes; c) maduros y d) mimados.

En el siguiente apartado se presenta una revisión sintetizada de la introducción de la figura del denunciante interno en nuestro país, desde la concepción de los organismos internacionales hasta su materialización en uno de los sexenios que, al menos discursivamente, ha puesto el foco en el combate a la corrupción como un elemento central de su gobierno como es el actual.

4.2 Los mecanismos de *whistleblowers* en México

Distintos organismos internacionales, entre ellos la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Mundial (2015) han recomendado al gobierno mexicano fomentar una cultura de integridad dentro del sector público, a través de estrategias de sensibilización y comunicación más eficaces para incentivar la ética pública.

De acuerdo con un estudio de la OCDE (2016), México era uno de los países que contaba con protección legal para denunciantes internos en las organizaciones del sector público, así como también era de las naciones que garantizaban el anonimato de las denuncias en el sector público,

aunque no contemplaba en su marco normativo o sus leyes, brindar incentivos económicos para que los denunciantes alerten sobre las supuestas irregularidades.

De acuerdo con Arellano, Medina y Rodríguez (2012), la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la iniciativa de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas fueron los primeros instrumentos para intentar regular la figura del informante interno en México.

En 2017, la OCDE reconoció que con la Ley General de Administración Responsabilidades se fortalecía la protección de los denunciantes con su entrada en vigor. De acuerdo con este estudio de la OCDE, “en el caso de México, que procede de una tradición clientelar, esta cultura institucional [clientelismo] puede disuadir a que no se revelen conductas indebidas que involucren a colegas o superiores” (OCDE, 2017).

Una de las recomendaciones que en su momento realizó la OCDE (2017) fue que México tendría que:

“Definir y formalizar mejor los canales de comunicación para denunciar conductas indebidas para garantizar a los funcionarios públicos y los ciudadanos a quién podrían dirigirse si decidieran revelar una mala conducta y cómo será su anonimato o confidencialidad”. (OCDE, 2017)

De igual manera, en el tema del resguardo de la confidencialidad, la OCDE (2017) recomendó “implementar mecanismos de control interno de cómo manejar las divulgaciones y, particularmente, cómo proteger el anonimato y la confidencialidad de los denunciantes”.

En 2019, la titular de la Secretaría de la Función Pública (SFP) anunció una plataforma para crear un sistema de alertadores describiéndola como una de las:

“Estrategias contra la corrupción y la impunidad de mayor éxito en el mundo, y su implementación en México constituye un paso histórico, puesto que era un compromiso firmado en acuerdos multilaterales desde hace más de 20 años y que los gobiernos anteriores no habían implementado” (SFP, 2019).

Situación que podría cuestionarse con esta breve revisión del mecanismo antes señalado. El objetivo, según Irma Eréndira Sandoval, es:

“Ofrecer garantías para héroes ciudadanos o servidores públicos que se conducen con integridad y se atreven a alzar la voz en nombre de la sociedad (...). En la lógica de la corrupción se ha querido

menoscabar el valor de quien se atreve a denunciar, de quien tiene el imperativo moral de hacer lo correcto y una motivación ética de actuar en contra de la corrupción. Y así como se les ha querido soslayar, también se les amedrenta y amenaza para que no digan nada, para que guarden silencio”, (SFP, 2019).

Actualmente, el Sistema de alertadores internos y externos de la corrupción se encuentra operando mediante una plataforma electrónica y se han ido constituyendo con su propio marco normativo (el cual se analiza con detenimiento en el capítulo 2 de esta investigación).

Algunas notas periodísticas han cuestionado su poca eficacia, puesto que “solo el 11% de las alertas reportadas en el sistema han sido formalizadas” (Ortega, 2020) [entendidas como han seguido un proceso de investigación]. No obstante, la implementación de esta herramienta tiene que ver con un discurso y narrativa de ética, moral y valores de los ciudadanos, de acuerdo las palabras de Irma Eréndira Sandoval.

“La [Secretaría] de la Función Pública cuenta con un programa que permite que florezca la cultura de la denuncia, esta es muy diferente de la obligación tradicional por informar, que tenemos todos los servidores públicos, a la ética por alertar. Tenemos que estar pendientes de los peligros, de las irregularidades y de los casos de corrupción que tenemos que alertar de acuerdo con nuestra conciencia cívica, nuestros principios y conciencia de generar una nueva ética pública”. (SFP, 2019).

En un contexto sumamente polarizado y politizado que siempre ha sido una constante, pero que ahora se vive con mayor visibilidad en México, este tipo de instrumentos pueden ser susceptibles de caer en los enfrentamientos político-electorales o de agendas políticas²², como instrumentos para favorecer a uno u otro bando.

Es decir, se podría utilizar el mecanismo de denunciante interno como un recurso de acusaciones para desprestigiar a tal o cual funcionario público sin tener la suficiente evidencia de que cometió un acto de corrupción, más que una herramienta técnica-burocrática para identificar, investigar y sancionar posibles actos de corrupción o de irregularidades en el sector público. Este es un riesgo del mecanismo en un contexto de polarización política en el sector público.

²² El 24 de junio de 2020, la senadora Guadalupe Murguía advirtió el riesgo de que SFP use sistema de alertadores para presionar a adversarios.

En el siguiente apartado se mostrará una breve descripción y comparación en algunos de los elementos y características de los sistemas de *whistleblowers* en varios países desarrollados y en vías de desarrollo de la mayoría de los continentes para encontrar similitudes, patrones de protección, particularidades y desafíos que presentan estos sistemas de alertadores, en comparación con los esfuerzos que se han implementado desde hace varios años en México y especialmente con el Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción que comenzó en 2019 con la administración pública federal 2018-2024.

4.3 Comparación del Sistema de alertadores internos y externos de la corrupción de México y otras plataformas similares de otros países

El mecanismo de denunciantes internos se ha utilizado desde hace varias décadas en diferentes partes del mundo, con algunas experiencias más exitosas que otras, pero todas con el propósito de tener un instrumento pertinente y capaz para poder identificar posibles actos de corrupción interior de las organizaciones públicas y privadas, aunque esto represente durante su implementación un proceso complejo y con muchas implicaciones de relaciones sociales, pero sin duda esto es lo que resulta interesante para investigar desde la perspectiva sociológica.

Con base en un reporte realizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2017), así como en un estudio de Arellano, Medina y Rodríguez (2012) y otro más de Rodríguez y Medina (2018), a continuación se presenta una breve descripción de los mecanismos de *whistleblowers* implementados alrededor de los continentes.

La selección de los países se basó fundamentalmente en tratar de abarcar al menos un caso ubicado en cuatro diferentes regiones a nivel global, que precisamente es donde se han presentado mecanismos más innovadores y avanzados sobre *whistleblowers* (América Latina, América del Norte, Europa Occidental, el Sureste Asiático) y también, es importante decirlo, por la disponibilidad de información y de fuentes de consulta. Los casos que se presentan son aquellos que se han analizado de manera amplia y rigurosa a lo largo de los últimos años.

Bélgica

En la legislación belga se establece que todos los servidores públicos tienen la obligación de denunciar un acto irregular. La plataforma de denuncia que se utiliza en este país se conoce como “Spreekbuis”, palabra que se traduce como “portavoz”. Una de las características particulares de esta herramienta es que opera como un mecanismo externo al Gobierno de Bélgica, lo que podría

representar cierta neutralidad en cuanto a la recepción de alertas y además se brinda asesoría al momento en que se reciben las alertas, ya sea por teléfono, por chat o por correo electrónico.

Sin embargo, varios estudios han señalado que no existe en este país un marco legislativo adecuado o robusto para la protección de denunciantes, “no existe una legislación específica sobre la denuncia de irregularidades, aunque se ha pedido que se introduzca una legislación [...] no hay un procedimiento establecido que se deba seguir” (Simmons-Simmons, 2018).

Un dato interesante que aporta Simmons-Simmons (2018), que puede ser a causa de la falta del marco normativo, es que “las denuncias de irregularidades no son muy comunes en Bélgica”. De acuerdo con un reporte de Transparencia Internacional (2013), en este país europeo se reciben un año entre 10 y 15 denuncias, mientras que el número de casos de protección fueron 5 en 2006 y solo 3 en 2013. Simmons-Simmons describe cuál es la protección disponible en este país:

- Existe un deber contractual de respeto mutuo a las reglas que rigen los despidos abusivos (en caso de que el denunciante sea despedido).
- Normas que prohíben la intimidación y el acoso laboral (si el denunciante es objeto de perjuicio por haber denunciado o por haber seguido un procedimiento de denuncia).
- Si un empleado ha sufrido daños como resultado de haber “sonado el silbato”, podría reclamar daños y perjuicios en virtud de la Ley de Agravios del Código Civil. Se debe probar una falla, un daño y un vínculo causal entre la falla y el daño.

A pesar de no contar con una legislación robusta, existen dos regímenes en el que se pueden hacer denuncias en este país: el sector público y el sector privado. La organización Transparencia Internacional publicó un estudio en el que propone “puntos de denuncia accesibles para los denunciantes y proporcionarles protección suficiente contra represalias” (Transparencia Internacional, 2013) con sugerencias y recomendaciones, con base a una revisión de irregularidades en la operación del mecanismo de *whistleblowers*. Lo que deja entrever que el bajo número de denuncias que se reciben anualmente no es solo porque no existan casos graves o numerosos de corrupción en comparación con otros países, sino que han existido algunos casos en los que los denunciantes no levantan la voz por temor a represalias laborales, lo que podría convertirse en un obstáculo social que al no tener la garantías para denunciar, los ciudadanos no sienten la seguridad de alertar un posible acto de corrupción.

Canadá

Desde 2007, la Ley de Protección de la Divulgación de los Servidores Públicos de Canadá forma parte de un mecanismo que permite a las y los funcionarios, así como a los contratistas del gobierno denunciar faltas graves en su ámbito de trabajo de una manera segura. Este marco normativo protege a las y los servidores públicos de cualquier tipo de represalia al alertar de un acto o al cooperar con la investigación de un supuesto caso de corrupción.

Este marco normativo es capaz de actuar para proteger al denunciante y le exige a los tribunales algunas garantías como: a) que el empleado regrese a sus funciones; b) reincorporar al denunciante o pagar una compensación al denunciante; c) rescindir cualquier medida o acción, incluida cualquier acción disciplinaria y pagar una compensación; d) pagar al demandante una cantidad equivalente a cualquier gasto y cualquier otra pérdida financiera; e) indemnizar al denunciante, con una cantidad no superior a los 10 mil dólares por cualquier dolor o sufrimiento que experimentó el denunciante como consecuencia de las represalias (OCDE, 2017).

Si bien se estableció esta legislación en este país desde hace más de una década, el reto, de acuerdo con Saunders y Thibault (2010) es generar “una cultura en torno a la denuncia e involucrar al servicio público en sus nuevos derechos y responsabilidades, ya que persisten barreras culturales y psicológicas generalizadas y endémicas para la denuncia de irregularidades”. En un artículo de Edward Miguel (2006), asegura que el tema cultural para denunciar irregularidades en Canadá tiene que ver con las normas y valores sociales particulares de cada región, es decir, existen partes del país en donde existe una propia regulación social sobre el respecto de la ley y las normas, pero eso tiene que ver con la generaciones que por décadas han respetado la legalidad; por eso, concluye: “no es suficiente con intentos de reforma, sino la presencia de una cultura generalizada de la denuncia de corrupción”.

Organizaciones como Open Canadá han señalado que “el problema es que el marco legal actual de denuncia está desactualizado y no se ajusta a las mejores prácticas reconocidas internacionalmente. Las deficiencias más graves” (Open Canadá, 2017), según esta organizaciónes “1) la falta de protección de los denunciantes del sector público ya sea a nivel federal o provincial, y 2) una falta casi total de cobertura del sector privado. La mayor parte de la legislación actual se centra en los procedimientos para manejar las denuncias de irregularidades, más que en la protección de los denunciantes” (Open Canadá, 2017).

Chile

En julio de 2007 se establecieron las normas para regular, incentivar y proteger las denuncias de infracciones y mecanismos para protegerse de represalias. Un punto relevante del sistema chileno es que todos los servidores públicos tienen la obligación de denunciar un acto considerado como de corrupción y “la ley indica que aquellos funcionarios que realicen alguna acusación sin evidencia y con el ánimo de perjudicar a otro servidor público serán sustituidos” (Medina y Rodríguez, 2018). Esto demuestra que lo que se busca es evitar incentivos contrarios en los que un servidor público busque dañar a otro interponiendo una denuncia sin sustento.

De acuerdo con De la Vega y Otero (2013), “actualmente en la legislación chilena existen leyes que se relacionan con el *whistleblowing* [...], en los últimos años se ha avanzado en la protección a funcionarios para incentivar denuncias de corrupción, pero aún no es suficiente, en términos de cobertura en los diferentes sectores”.

El 6 de junio de 2020, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos envió al Congreso el proyecto que crea un Estatuto de Protección al Denunciante, que busca crear “un canal de denuncias, que operará de manera centralizada y electrónica, administrado por la Contraloría General de la República, para que cualquier persona o funcionario público pueda denunciar hechos de corrupción que se cometan en el Estado, en caso de estar en conocimiento de ellos” (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Chile, 2020). Esta iniciativa otorga el derecho al denunciante de solicitar la reserva total de su identidad, lo cual es esencial para protegerlo de eventuales actos de represalias u hostigamientos y castiga hasta con la destitución a aquellos funcionarios públicos que adopten acciones de hostigamiento en contra del denunciante, o en contra de quien declare como testigo en una investigación administrativa o ante la justicia.

Perú

De acuerdo con Medina y Rodríguez (2018), Perú fue uno de los primeros países en América Latina en adoptar el mecanismo de *whistleblowers*. Lo interesante de su legislación es que se brinda protección tanto al servidor público que realiza la denuncia como a los exfuncionarios o ciudadanos que tengan conocimiento de actos de corrupción, aun cuando no tengan relación laboral con el sector público. En el caso peruano sí existe una serie de estímulos (recompensas) para servidores públicos o ciudadanos que divulguen información sobre una mala práctica. (Medina y Rodríguez, 2018)

Según un reporte de la OCDE (2017):

“El marco de denuncia de irregularidades de Perú está diseñado principalmente para proteger a los servidores públicos. Sin embargo, también cubre a ciudadanos que se encuentran bajo regímenes laborales temporales, que son protegido cuando denuncian irregularidades ocurridas en una entidad pública”. (OCDE, 2017).

El caso de este país sudamericano es uno de los más atractivos a nivel Latinoamérica, pues ha logrado importantes avances, que se deben fortalecer mediante “una cultura organizacional basada en la apertura, integridad y lealtad al interés público” (OCDE, 2017), que generaría un sistema de denuncia más eficaz para facilitar la denuncia y protección a represalias.

India

La Ley de Protección de Denunciantes de Irregularidades de 2011 proporciona un mecanismo para investigar la presunta corrupción, el uso indebido del poder por parte de los servidores públicos y también protege a cualquier persona que exponga presuntas irregularidades en organismos, proyectos y oficinas gubernamentales. La infracción puede adoptar la forma de fraude, corrupción o mala gestión (Legal Service India)²³. De acuerdo con este portal, “este marco normativo fue aprobada por Rajya Sabha [Cámara alta del Parlamento de la India] el 21 de febrero de 2014 y recibió el dictamen aprobatorio del Presidente el 9 de mayo de 2014”.

La Comisión Central de Vigilancia es la encargada de garantizar que no se ejerza ninguna acción contra de la persona que realizó la denuncia. Aunque, a diferencia de los demás países, solo se atienden alertas recibidas por parte de los servidores públicos del gobierno central (Medina y Rodríguez, 2018). Las denuncias deben presentarse ante la autoridad en sobre cerrado con evidencia robusta y no aceptan las quejas con seudónimos o anónimos.

Esta Comisión tiene la obligación legal de proteger la identidad del denunciante y los documentos relacionados, a menos que este decida no hacerlo o un tribunal le exija que no lo haga. Además, la Comisión está facultada para dictar órdenes provisionales para evitar que continúe cualquier acto de corrupción durante la investigación (Legal Service India).

²³ La ley fue aprobada por el Gabinete de la India como parte de una campaña para eliminar la corrupción en la burocracia del país y fue aprobada por la Lok Sabha el 27 de diciembre de 2011.

Reino Unido

De acuerdo con Medina y Rodríguez (2018), el procedimiento de *whistleblowers* incluye tanto al sector público como al privado. La protección de denunciantes comienza con la entrada en vigor de Ley de Divulgación de Interés Público en 1998; esta normativa tiene el objetivo de:

“Protege[r] a los empleados y trabajadores que denuncian irregularidades. Los empleados que hacen ‘divulgaciones protegidas’ bajo [esta ley] pueden reclamar despido injusto si sus contratos se rescinden debido a las divulgaciones. Además, están protegidos de otros perjuicios que puedan resultar, como la negativa a ofrecer promociones, instalaciones u oportunidades de formación. Los trabajadores que no son empleados (por ejemplo, contratistas independientes y trabajadores suministrados a través de una agencia) no pueden presentar una reclamación por despido injustificado, pero pueden afirmar que han sufrido un trato perjudicial” (Collins *et al*, 2016)

Se contemplan ciertas compensaciones en caso de haber sido destituido de su trabajo o algún tipo de detrimento en su centro de trabajo. La denuncia se debe presentar ante el empleador, es decir ante su jefe de la institución o bien, dependiendo de la gravedad del asunto se puede hacer a algún funcionario del Ministerio de la Corona (Reino Unido).

Corea del Sur

Su legislación protege una serie de consecuencias desfavorables de las que deben protegerse a los denunciantes internos como aquellas que tiene que ver con a) desventajas financieras o administrativas, como la cancelación de un permiso o licencia o la revocación de un contrato; b) despido o separación del cargo; c) reducción de salario; d) reasignación de trabajo y e) discriminación en la evaluación del desempeño;

Existen algunas convergencias entre las experiencias de estos países, que se pueden sintetizar en el siguiente cuadro comparativo:

Tabla 5. Comparativo sobre las experiencias internacionales de *whistleblowers*

País	Mecanismo externo al gobierno	Garantías de protección	Obligación de denuncia	Sanción por falta de solidez de la denuncia	Incentivo económico
Bélgica	X	X	X		
Canadá		X	X		
Chile		X	X	X	
Perú		X			X

India		X			
Reino Unido		X	X		
Corea del Sur		X			

Fuente: Elaboración propia

Uno de los rasgos transversales en la revisión de estas experiencias es que se debe fortalecer una cultura de la denuncia al interior de las instituciones, donde haya reglas claras, canales adecuados para incentivar las denuncias y en la que se pueda tener un diálogo de manera horizontal. Por el contrario, “cuando hay una falta de protección legal adecuada, los denunciantes experimentan represalias incluso cuando la denuncia de irregularidades tenga éxito” (Apaza y Chang, 2011).

4.4 Comparación del Sistema de Alertadores Ciudadanos con las iniciativas internacionales

La Plataforma de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción, que se ha implementado en México con la administración 2018-2024, tiene varias similitudes en cuanto a sus elementos internos y procesos respecto a los casos anteriormente descritos.

Para visualizarnos de manera panorámica, en la siguiente tabla se presentan los elementos coincidentes entre cada uno de los sistemas, respecto al caso mexicano.

Tabla 5. Comparativo sobre los elementos que componen el mecanismo de *whistleblowers* en experiencias internacionales.

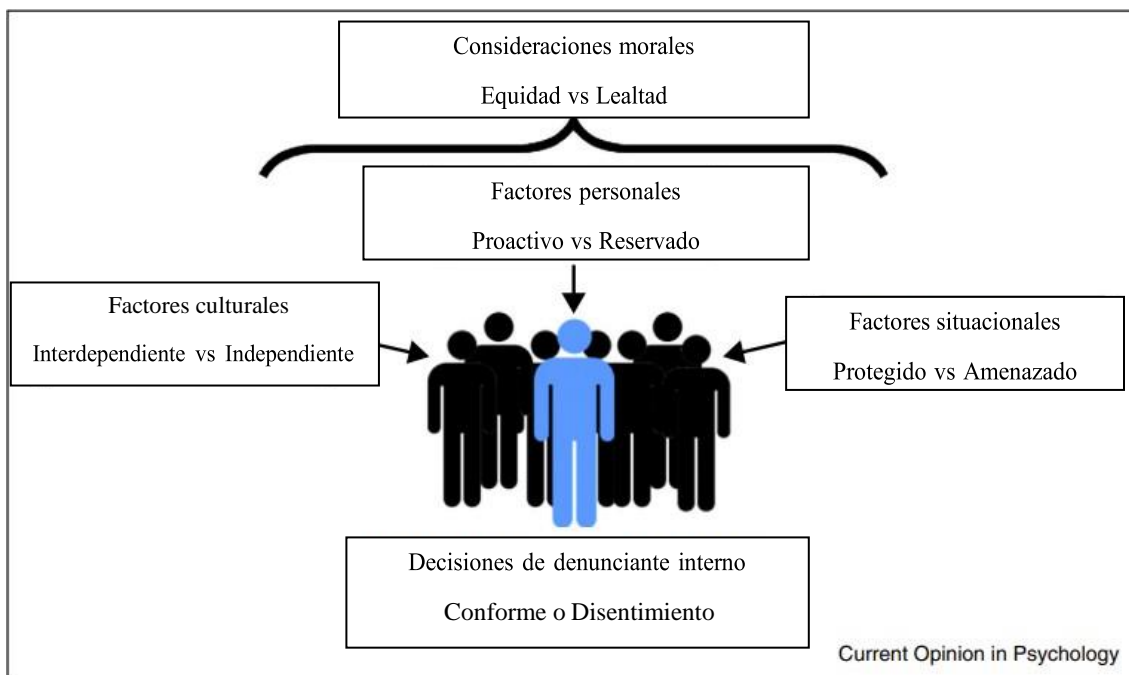
	México	Bélgica	Canadá	Chile	Perú	India	Reino Unido	Corea del Sur
Plataforma anónima	X	X	X	X	X	X	X	X
Legislación de protección a denunciantes	X	X	X	X	X	X	X	X
Incentivos económicos					X			
De observancia para funcionarios públicos y particulares		X	X	X	X		X	No se especifica
Es una obligación denunciar				X				
Cultura de la denuncia fortalecida				X				No se especifica

Fuente: Elaboración propia

Es claro que el acto de denunciar dentro de una organización representa un dilema social, moral y ético para la persona que se atreve a levantar la alerta. Dungan, Waytz y Young (2015) señalan que “en algunos casos, la denuncia de irregularidades parece heroica, mientras que en otros casos parece reprobable [...] cuando la justicia aumenta en valor, la denuncia de irregularidades es más probable, mientras que cuando la lealtad aumenta el valor, es menos probable que se denuncien irregularidades”.

Esto significa evidentemente que existe una carga psicológica, de valor y de riesgos para las personas que se atreven a denunciar.

Diagrama 2. Factores morales, culturales y situacionales durante la denuncia.



Fuente: Dungan, Waytz y Young (2015). Traducido.

Dungan, Waytz y Young (2015) argumentan que al denunciar, entran en conflicto tres valores: la justicia, la equidad y la lealtad “cuando las normas para la equidad dominan las normas de lealtad, la denuncia de irregularidades aumentará, mientras que cuando las normas de lealtad dominen las normas de equidad, la denuncia de irregularidades disminuirá”.

Estos mismos autores afirman que dentro de los factores sociales que se mezclan para decidirse a levantar la voz intervienen las cuestiones culturales, morales, situacionales y personales (perfil del denunciante).

De primera instancia, el sistema de denuncias implementado por el Gobierno de México no considera estos factores tan relevantes en la implementación y descripción de esta plataforma. Pudiera ser esto, un problema para que los ciudadanos y servidores públicos puedan recurrir a este mecanismo con seguridad respecto a su empleo o posición, pero también no señalados dentro de sus propios círculos sociales más estrechos y cercanos.

Una de las críticas que se le pudieran hacer al Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción es la falta de una estrategia para identificar estos factores sociales y organizacionales, y una vez observados tratar de implementar medidas para mitigarlos. Si bien es cierto la operación de este sistema es a través de una plataforma anónima en donde se utilizan aplicativos para no permitir el rastreo de la IP, considero que hace falta una estrategia más integral para sensibilizar sobre este mecanismo en las dependencias, con el propósito de que tenga un mejor alcance y una mayor eficacia.

Conclusiones

El fenómeno de la corrupción es un problema complejo, multicausal y multifactorial en donde intervienen diversos factores sociales para incentivar o inhibir su denuncia al interior de las organizaciones. La lucha contra la corrupción no solamente es un asunto de castigos e incentivos, sino que se debe pensar en cambiar la cultura organizacional y modificar las rutinas al interior de las organizaciones.

En el capítulo 1 de esta investigación podemos observar que la corrupción ha sido estudiada desde diferentes disciplinas, en donde la sociología ha jugado un papel insipiente con investigaciones más teóricas que empíricas sobre la corrupción; sin embargo, al ser la corrupción un fenómeno de relaciones sociales, la teoría sociológica tiene herramientas potentes para poder explorar cómo el mecanismo de denunciantes internos (*whistleblowers*) puede ser eficiente si se considera factores organizacionales como la confianza que pueda incentivar o inhibir la cultura de la denuncia de actos de corrupción al interior de las dependencias gubernamentales.

En el capítulo 2 encontramos que el Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción es una iniciativa de la actual administración que ha construido un entramado normativo y lineamientos para implementar esta estrategia, desarrolló una encuesta de diagnóstico derivado de su programa sectorial en donde la baja confianza y el temor a las represalias son los principales hallazgos del por qué los servidores públicos no se atreven a denunciar, aunado a que el Sistema no es conocido por casi el 80% de los encuestados.

El 97% de los servidores públicos encuestados dijo que debe existir un medio para denunciar actos de corrupción de manera anónima, pero el 83% mencionó no conocer la plataforma del Sistema de Alertadores. El 27% dijeron que observaron conductas irregulares en su centro de trabajo. De los encuestados: 3,491 no denunciaron o no hicieron algo al respecto; 1,280 respondieron que informaron a su superior jerárquico y 805 buscaron información y orientación para saber qué hacer.

De acuerdo con esta encuesta de la Secretaría de la Función Pública, 1,656 servidores públicos que denunciaron un acto irregular dijeron que supieron que el denunciante supo quién lo denunció. De 2,926 casos, el 58% aceptó haber sufrido algún tipo de represalia tras denunciar. El tipo de represalia que más frecuente fue el acoso laboral (1,113 casos), seguido por la intimidación (853 casos) y amenazas (505 casos).

De los encuestados, 12,680 casos servidores públicos dijeron las principales razones para no denunciar es el miedo a las represalias; porque lo consideran inútil debido a que no pasa nada y no saben ante quién denunciar. Llama la atención que 2,419 servidores públicos tienen la percepción que hay conductas irregulares que son consideradas como muy comunes.

En el capítulo 3 podemos verificar que la confianza es un factor fundamental para que el mecanismo de denunciante interno (*whistleblowers*) pueda implementarse con eficacia en las instituciones gubernamentales de México. De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019 del INEGI se puede observar que existe una baja confianza entre compañeros de trabajo.

Bajo este contexto, la confianza generalizada, que es aquella en donde los ciudadanos pueden confiar en otro ciudadano porque existen las condiciones de respeto a las leyes y a las conductas sociales, y en caso de que ser testigo y poder denunciar un acto de corrupción se tiene la confianza en que existe un sistema legal robusto que, por un lado, puede sancionar ese hecho y, por otro lado, se tenga la tranquilidad de que el denunciante no puede ser víctima de represalias, acoso, hostigamiento o cualquier acto que le genere temor.

En ese sentido, a mayor confianza generalizada y el reforzamiento de esta al interior de las organizaciones gubernamentales, el Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción puede tener mayor eficacia en su implementación y mayor posibilidad de que se convierta en un instrumento o mecanismo que permita, garantizar el anonimato de los denunciantes y que a su vez, al haber confianza en que no habrá represalias, los servidores públicos puedan hacer sonar la ‘campana’ con mayor eficacia.

Siguiendo los argumentos de algunos autores, la denuncia interna es vista como un acto de deslealtad por parte de los integrantes de la organización, mientras que la apatía y el miedo son otros factores que se convierten en obstáculos para poder denunciar, estas dos limitaciones pueden hacer que el mecanismo de *whistleblowers* se quede en una mera “buena intención”.

El Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción es una plataforma impulsada por el actual gobierno, que sin embargo no es nueva como mecanismo. No obstante, el enfoque que está detrás de este Sistema sí es novedoso porque transmite a la ciudadanía la corresponsabilidad del combate a la corrupción mediante una ciudadanización para atender el fenómeno de la corrupción.

Aunado a esto, se percibe que la implementación de este Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción ha sido ampliada mediante una estrategia discursiva por parte del Ejecutivo Federal, en el que desafortunadamente se ha quedado en ese nivel, en la retórica de un combate a la corrupción en las palabras, pero que poco ha utilizado la evidencia para poder mejorar este mecanismo hasta esta fase preliminar del Sistema.

La teoría sociológica se convierte, en este contexto, en una herramienta importante para analizar cómo la construcción y reforzamiento de la confianza puede permitir que los integrantes de una organización pública tengan más seguridad para denunciar, de lo contrario, existen factores sociales y de convivencia como el temor, el miedo, las represalias que inhiben la cultura de la denuncia al interior de los grupos.

En el capítulo 4 se puede constatar que si bien el Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción tiene sus debilidades en cuanto a que no considera como un elemento central la confianza, al compararlo con otros sistemas en varios países del mundo, este tipo de mecanismos de *whistleblowers* suelen tener la misma problemática, por esa razón, se deben considerar con mayores detalles los factores sociales, organizacionales e incluso psicológicos para observar la eficacia de este instrumento.

En resumen, el Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción debe considerar elementos sociales en sus estrategias como factores que incentivan o puedan obstaculizar la cultura de la denuncia. En tanto el Sistema no genere una serie de esfuerzos que puedan promover la confianza y elementos de protección como elementos complementarios a los lineamientos y marcos normativos del Sistema, esta herramienta podría no estar siendo lo suficientemente eficaz que podría ser para cumplir con sus objetivos.

Bibliografía

- Anvari, Farid, Wenzel, Michael, Woodyatt, Lydia y Haslam, Alexander (2019). "The social psychology of whistleblowing: An integrated model" en *Organizational Psychology Review*, 9(1), 41-67.
- Americas Society / Council of the Americas (AS/COA) y Control Risks (2021). *Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción (CCC) 2020*. <https://www.as-coa.org/articles/indice-ccc-2020-revela-que-lucha-anticorrupcion-en-america-latina-ha-perdido-fuerza>
- Arellano Gault, David y Trejo, Jair (2021). "Corrupción y confianza en México: el caso de las palancas" en *Revista México Interdisciplinario*, 10 (20), 66-79.
- Arellano Gault, David, Flores Llanos, Ulises y Sánchez, José Antonio (2019). Análisis comparativo de metodologías utilizadas para la medición de la corrupción en *Realidad, datos y espacios. Revista Internacional de Estadística y Geografía*. (10), número 1, 30-43
- Arellano, David. (2017). "Corrupción como proceso organizacional: comprendiendo la lógica de la desnormalización de la corrupción" en *Contaduría y Administración*, 62(3), 810-826.
- Arellano, David. (2016). "Desnormalizar la corrupción. Cinco pasos fundamentales para reducir la corrupción organizacional (tanto pública como privada)". Documento de Trabajo. CIDE.
- Arellano, David, Medina, Alejandra y Rodríguez, Roberto (2012) "Instrumentar una política de informantes internos "(whistleblowers)": ¿Mecanismo viable en México para atacar la corrupción?" en *Foro Internacional*, 52, 207, 38-91.
- Audelo Cruz, Jorge (2004). "¿Qué es clientelismo? Algunas claves para comprender la política en los países en vía de consolidación democrática" en *Estudios Sociales*, 12, (24), 124-142.
- Banco Mundial (2015). *World development report. Mind, society and behavior*, World Bank Group. Washington, D.C.
- Banco Mundial (2007). "Whistleblowing: Recent Developments and Implementation Issue" Private Sector Opinion; No. 5. World Bank, Washington, DC
- Bergman, Macelo y Flom, Hernán (2012). "Determinantes de la confianza en la policía: una comparación entre Argentina y México" en *Perfiles Latinoamericanos*, 20, (40).
- Binikos, Elli (2008). "Sounds of Silence: Organisational trust and decisions to blow the whistle" en *Journal of Industrial Psychology*, 34 (3), 48-59.
- Brasz, H. A (1970). "The sociology of corruption" en Heidenheimer, Arnold (ed.) *Political corruption: readings in comparative analysis*, Nueva Jersey, Transcation Books.

- Busquets, Renato (2003). “Factores que propiciaron la corrupción en México. Un análisis del soborno a nivel estatal”, Premio Anual de Investigación sobre Corrupción en México 2003, organizado por la UNAM y la SFP.
- Butler, Serra y Spagnolo (2017). *Motivating Whistleblowers*. SSRN Electronic Journal, 1-55
- Buzos (2020). “Un retroceso implementar los “alertadores” de la corrupción en México: Partidos”. 17 de junio de 2020.
- Casar, María Amparo (2016). *Anatomía de la corrupción*. Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad.
- Campos, Raymundo (2017). *Economía y psicología. Apuntes sobre economía conductual para entender problemas económicos actuales*. Fondo de Cultura Económica. Ciudad de México.
- Cejudo, Guillermo y Pardo, María del Carmen (2016). *Trayectorias de reformas administrativas en México. Legados y conexiones*. Colegio de México.
- Chen, Ching-Pu y Lai, Chih-Tsung (2014) “To blow or not to blow the whistle: The effects of potential harm, social pressure and organisational commitment on whistleblowing intention and behaviour” en *Business Ethics*, 23, 3, 327–342.
- Cohen Yoel (2020) “An Ethics Charter for the Whistleblower?” en *Journalism & Communication Monographs*, 22(3), 252-254.
- Collins, Erika *et al* (2006). “Rights and protections for whistleblowers”, en *Practical Law UK*, 2- 203-2258.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2015). *Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2015*, Ciudad de México, CONEVAL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2013). *Diagnóstico del avance en Monitoreo y Evaluación en las entidades federativas 2013*, Ciudad de México: CONEVAL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2011). *Diagnóstico del avance en Monitoreo y Evaluación en las entidades federativas 2011*, Ciudad de México: CONEVAL.
- Crozier, Michel y Friedberg, Erhard (1990). *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*, Alianza Editorial Mexicana, México
- Devitt, John (2015). Speaking up safely civil society guide to whistleblowing: middle east and north Africa region, Transparency International, 5-7.
- Diario Oficial de la Federación (2020). *Acuerdo por el que se reforma el diverso por el que se establecen los Lineamientos para la Promoción y Operación del Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción*. Ciudad de México.
- Diario Oficial de la Federación (2020). *Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública*. Ciudad de México.

- Diario Oficial de la Federación (2019). *Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para la Promoción y Operación del Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción*. Ciudad de México.
- Diario Oficial de la Federación (2019). *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024*. Ciudad de México.
- Diario Oficial de la Federación (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. Ciudad de México.
- Diario Oficial de la Federación (2017). *Ley General de Responsabilidades Administrativas*, Ciudad de México
- Diario Oficial de la Federación (2016). *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*, Ciudad de México.
- Diario Oficial de la Federación (2016). *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Ciudad de México.
- De la Vega, Felipe y Otero, Javiera (2013). “Acercamiento al whistleblowing” Tesis de Licenciatura. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.
- Dungan, James, Waytz, Adam y Young, Liane (2015). “The psychology of whistleblowing” en *Current Opinion in Psychology*, 6, 129-133.
- Ehrlich, Isaac y Luis, Francis (1999). “Bureaucratic corruption and endogenous economic growth” en *Journal of Political Economy*, 107(6), 270-S293.
- Fernández, Antonio y Manibardo, Almudena (2015). “El concepto de parresía: verdad y libertad de palabra”, en *Razón y Palabra*, 92, 1-18.
- Ferrando, Alejandro (2016) “Contribuciones de la economía del comportamiento a la batalla de la corrupción” en *Guía de economía del comportamiento. Volumen 1 Políticas públicas* (ed. Emiliano Díaz y Carlo del Valle) Instituto Mexicano de Economía del Comportamiento.
- Flores Llano, Ulises (2017). ¿Por qué persiste la corrupción en México? Gobiernos ineficientes y ciudadanos corruptos. Tesis de Doctorado en Políticas Públicas. CIDE.
- Foucault, Michel (2010). *El coraje de la verdad*. Fondo de Cultura Económica. Ciudad de México.
- Fragoso, Lucero (2019a). La corrupción. Un abordaje filosófico. Tesis de Doctorado en Filosofía. UNAM
- Fragoso, Lucero (2019b). “La corrupción desde el mirador republicano: un concepto filosófico” en *Revista En-Claves del Pensamiento*, 25, 1-34
- Fragoso, Lucero (2019c). “Entre la moral y la estrategia: confianza, cultura de paz y corrupción” en *Para pasado mañana, filosofía de anteaer*, coordinado por García González, Dora Elvira y Camargo Castillo, Javier Alejandro, Ciudad de México. Bonilla Artigas Editores.

- Schröter, Barbara (2010). “Clientelismo político: ¿existe el fantasma y cómo se viste?” en *Revista Mexicana de Sociología*, 72, 1, pp.141-175.
- Secretaría de la Función Pública (2021). *Mensaje de la secretaria Irma Eréndira Sandoval Ballesteros en la UNGASS 2021*. 2 de junio de 2021. <https://youtu.be/VgRgBxeQ1oc>
- Stolowy, Hervé, Gendron, Yves, Molie, Jodie y Paugman, Luc (2019). “Building the Legitimacy of Whistleblowers: A Multi-Case Discourse Analysis” en *Contemporary Accounting Research*, 36, 1, 7–49.
- Stompka, Piotr (1999). *Trust: A sociological theory*. Cambridge University Press: Cambridge.
- Granovetter, Mark (2004). “The social construction of corruption” en Nee, Victor y Swedberg, Richard (editores). *On capitalism*, Standford University Press.
- Jos, Philip (1991). “The Nature and Limits of the Whistleblower’s Contribution to Administrative Responsibility” en *American Review of Public Administration* 21, 2, 105–118.
- Hennequin, Emilie (2020). “What motivates internal whistleblowing? A typology adapted to the French context en *European Management Journal*, 38, 5, 804–813.
- Heredia, José Manuel (2018). “Víctimas del delito en México: daño, denuncia y confianza en la autoridad”. Tesis de Doctorado en Políticas Públicas, CIDE.
- Hussmann, Karen (2007). *Anti-corruption policy making in practice: what can be learned for implementing Article 5 of UNCAC?* Anti-corruption Resource Centre.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2021). Estadísticas a propósito del Día Internacional Contra la Corrupción. Comunicado de prensa 724/21.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2021). Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas. Ciudad de México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020a). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2019. Ciudad de México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020b). Encuesta Nacional de Cultura Cívica. Ciudad de México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2017). Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental. Ciudad de México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2015). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental. Ciudad de México.
- Lee, Jaeil, Jeong, Joowon, Vanderkerckhove, Wim y Park, Heungsik (2018), “Laddered motivations of external whistleblowers: The truth about attributes, consequences, and values”, *Journal of Business Ethics*, 565-578.

- Luhmann, Niklas (1996). *Confianza*. Anthropos Editorial. Barcelona.
- Machinelly, Daniel (2018). “Notas en torno al análisis dramaturgico de experiencias desiguales de corrupción a pequeña escala” en *Estudios Sociológicos*, 36 (106), 189- 2010.
- (2017). *Experiencias desiguales de corrupción en la Ciudad de México: análisis comparativo entre microempresarios y vendedores ambulantes*. Tesis de Doctorado en Ciencia Social con Especialidad en Sociología. Colegio de México.
- Miceli, Marcia (2004). “Whistle-Blowing Research and The Insider: Lessons Learned and Yet to Be Learned” en *Journal of Management Inquiry*. 13, 4, 364-366.
- Milliken, Frances, *et al* (2003). “An Exploratory Study of Employee Silence: Issues that Employees Don’t Communicate Upward and Why” en *Journal of Management Studies*, 40, 6, 1453-1476.
- Medina, Alejandra y Rodríguez, Roberto (2018). Instrumentado una política de informantes internos (Whistleblowers) en *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límite y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*. CIDE.
- Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad y Grupo Reforma (2021). Tercera Encuesta Nacional sobre Corrupción e Impunidad. <https://bit.ly/2XPLOkP>
- Meza, Oliver y Pérez-Chiqués, Elizabeth (2021). “Trust-based Corruption Networks: A Comparative Analysis of Two Municipal Governments” en *Governance*, 1039-1056. <https://doi.org/10.1111/gove.12554>
- Meza, Oliver y Zizumbo Colunga, Daniel (2021). “Flying Under the Radar: How Frames Influence Public Officials’ Perceptions of Corruption” en *Political Behavior*. <https://doi.org/10.1007/s11109-021-09745-3>
- Mungiu-Pippidi, Alina (2015): *The Quest for Good Governance*. Cambridge: Cambridge University Press
- Near, Janet y Miceli, Marcia (1986). “Organizational dissidence: the case of whistle-blowing” en *Journal of Business Ethics*, 4, 1-16.
- Olesen, Thomas (2018). “The democratic drama of whistleblowing” en *European Journal of Social Theory*, 21, 4, 508-525.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (2017). *Integrity Review of Mexico Highlights*. Paris OCDE Publishing.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (2017). Protecting whistleblowers in Mexico: Ensuring secure channels and protections for reporting corruption”, in *OECD Integrity Review of Mexico: Taking a Stronger Stance Against Corruption*, OECD Publishing, Paris.

- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (2017). “Integrity Review of Peru: Enhancing Public Sector Integrity for Inclusive Growth”, Paris OCDE Publishing.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (2016). *Committing to effective whistleblower protection*. Paris OCDE Publishing.
- Ortiz Monasterio, Leonor (2018). “Corrupción privada e integridad corporativa”. <https://contralacorrupcion.mx/corrupcion-privada-e-integridad-corporativa/>
- Osrecki, Fran (2016). “A Short History of the Sociology of Corruption: the Demise of Counter-Intuitivity and the Rise of Numerical Comparisons” en *The American Sociologist*, 48 (1), pp. 103-125.
- Owen Brown, J, Hays Jerry y Stuebs, Martin (2017). “Is your company empowering whistleblowers?” en *Estrategic Finance*, January, 42-50.
- Park, Heungsik y Lewis, David (2019). “The motivations of external whistleblowers and their impact on the intention to blow the whistle again”, en *Business Ethics: A European Review*, 28, 379-390.
- Park, Heungsik, Bjørkelo, Brita y Blenkinsopp, John (2018). “External Whistleblowers’ Experiences of Workplace Bullying by Superiors and Colleagues” en *Journal of Business Ethics*, 161, 3, 591–601.
- Parsons, Wayne (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
- Peeters, Rik y Nieto Morales, Fernando (2020). *La máquina de la desigualdad. Una exploración de los costos y las causas de las burocracias de baja confianza*. CIDE.
- Pershing, Jana (2003). “To snitch or not to snitch? Applying the concept of neutralization techniques to the enforcement of occupational misconduct” en *Sociological Perspectives*, 46(2), 149-178.
- Rosen, Bernard (1998). *Holding Government Bureaucracies Accountable*, 3rd ed. Westport.
- Rosenbloom, David (1994). “The Use of Case Studies in Public Administrative Education in the USA” en *Journal of Management History*, 1, 33–46.
- Rost, Peter (2006). *The Whistleblower: Confessions of a Healthcare Hitman* Soft Skull Pres. Nueva York
- Saunders, Kelly y Thibault, Joanne (2010). “The Road to Disclosure Legislation in Canada: Protecting Federal Whistleblowers?” en *Public Integrity*, 12, 2, 143–160.
- Sandoval, Irma Eréndira (2016). Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana en *Revista Mexicana de Sociología*, (78), 119-152.

- Scott, James (1969), "The Analysis of Corruption in Developing Nations", en *Comparative Studies in Society and History*, 11(3), 315-341.
- Secretaría de Gobernación (2015). *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*.
- Secretaría de la Función Pública (2013). Definición de corrupción, [consultado el 27 de diciembre de 2017]. <https://goo.gl/4kY6ni>.
- Secretaría de la Función Pública (2019). "Función Pública presenta programa inédito para la protección de alertadores de la corrupción en México" (Comunicado de prensa del 25 de julio de 2019). [consultado el 14 de febrero de 2021]. <https://bit.ly/37cG2vy>
- Sepec, Miha, *et al* (2020). "The European whistleblowing directive: a legislative barrier between journalists and their sources?" en *Media, Culture & Society*, 42(7-8), 1528-1544.
- Simon, Roberto y Aalbers, Geert (2020). *Índice de Capacidad de Combate a la Corrupción*.
- Smaili, Nadia y Arroyo, Paulina (2019). "Categorization of Whistleblowers Using the Whistleblowing Triangle" en *Journal of Business Ethics*, 157, 1, 95-117.
- Transparencia Internacional (2021). *Mejora percepción de corrupción en México 2020; riesgo de impunidad, latente: Transparencia Mexicana*. [Consultado el 28 de enero de 2021] <https://www.tm.org.mx/ipc2020/>.
- Transparencia Internacional (2013). *Providing an alternative to silence: Towards greater protection and support for whistleblowers in Belgium*. Bruselas.
- Transparencia Internacional (2009). *The Anti-Corruption Plain Language Guide*. Berlín [consultado el 27 de diciembre de 2017]
- Trejo, Luis Jair y Arellano Gault, David (2017). De la corrupción de individuos a la corrupción sistemática: las aportaciones de la antropología y sus lecciones organizacionales en *Administración Pública y sociedad. Una necesaria reflexión de proximidad*, Olvera García, Julio César y Contreras Orozco, Leticia (coord.) UAEM y Porrúa.
- Trejo, Luis Jair (2021). "Corrupción: La comprensión del concepto multifacético desde diferentes enfoques La política anticorrupción mexicana a revisión 2012-2021" en *Gestión y Política Pública*, 37-79.
- Wedel, Janine (2012), "Rethinking Corruption in an Age of Ambiguity" en *The Annual Review of Law and Social Science*, 8, 453-498.
- Voutsás Márquez, Juan (2017). "Preservación digital y confianza en los medios" en *Colaboración entre la Bibliotecología y los sectores productivos y económicos* (coord.) Rodríguez García, Ariel Alejandro. UNAM. Ciudad de México.

Fuentes electrónicas

- Capital 21 (21 de junio de 2020). "¿Qué es el Sistema de Ciudadanos Alertadores?" entrevista de Juan Becerra Acosta con Jesús Robles Maloof y Patricia Legarreta Haynes. <https://www.facebook.com/watch/?v=9573444608059265>

- Letras Libres (30 de noviembre de 2012). “Doce años después, SFP”, [Consultado el 22 de marzo de 2021]. <https://www.letraslibres.com/mexico-espana/doce-anos-despues-sfp>
- Martínez Huerta, David (14 de diciembre de 2018). “Gobierno protegerá a “alertadores ciudadanos” que denuncien corrupción”. 14 de diciembre de 2018”. *Expansión Política* <https://politica.expansion.mx/congreso/2018/12/14/gobierno-protegera-a-alertadores-ciudadanos-que-denuncien-corrupcion>
- Monroy, Jorge (7 de agosto de 2019). “Función Pública recibirá denuncias anónimas de corrupción por “whistleblower”. *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/politica/Funcion-Publica-recibira-denuncias-anonimas-de-corrupcion-por-whistleblower-20190807-0060.html>
- Open Canadá (2017). [consultado el 24 de febrero de 2021] <https://open.canada.ca/en/idea/enhancing-whistleblower-protection>
- Ortega, Ariadna (4 de octubre de 2020). “Ruido sin resultados: solo avanza 1 de cada 10 alertas ciudadanas anticorrupción”. *Expansión Política* <https://politica.expansion.mx/mexico/2020/10/04/ruido-sin-resultados-solo-avanza-1-de-cada-10-alertas-ciudadanas-anticorrupcion>.
- Partido Acción Nacional (2020). “Advierte Senadora Guadalupe Murguía riesgo de que SFP use sistema de alertadores para presionar a adversarios”. 24 de junio de 2020 [consultado el 23 de febrero de 2021] <https://www.pan.senado.gob.mx/2020/06/advierte-senadora-guadalupe-murguia-riesgo-de-que-sfp-use-sistema-de-alertadores-para-presionar-a-adversarios/>
- Secretaría de la Función Pública (25 de julio 2019). “Ciudadanos alertadores internos y externos de la corrupción”. Video. [consultado el 23 de febrero de 2021].
- Simmons-Simmons (2018). “Denuncia de irregularidades en Bélgica”. 1 de noviembre de 2018 [consultado el 24 de febrero de 2021]. <https://www.simmons-simmons.com/publications/ck0d4ah64mf2f0b5924vv28bk/24-whistleblowing-in-belgium>
- Transparencia Internacional <https://www.transparency.org/en/publications/international-principles-for-whistleblower-legislation>