



Íntegrus

CULTURA DE LEGALIDAD

NÚMERO 4 | ENERO - JUNIO 2022

Revista de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes

ARTÍCULO

El derecho a la salud enfermo de corrupción

Miriam Sarahí Lara Vásquez

RESEÑA DEL LIBRO:

The Politics of Anti-Corruption Agencies in Latin America

Por: Francisco Miguel Aguirre Arias

ENSAYO

La gestión documental y sus aportes a la administración pública

Neyra Josefa Godoy Rodríguez

ARTÍCULO

El Whistleblowing en el combate a la corrupción empresas-gobierno: una mirada desde la teoría del poder de Charles W. Mills

Ixchel Cruz Cisneros y Andrés Reyes Rodríguez

RESEÑA DE LA TESIS:

El problema de la coordinación de políticas públicas. Un análisis del Sistema Nacional Anticorrupción

Por: Francisco Miguel Aguirre Arias



ISSN en trámite

CONTENIDO

EL DERECHO A LA SALUD ENFERMO DE CORRUPCIÓN	4
RESEÑA SOBRE EL LIBRO: THE POLITICS OF ANTI- CORRUPTION AGENCIES IN LATIN AMERICA	10
LA GESTIÓN DOCUMENTAL Y SUS APORTES A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	14
EL WHISTLEBLOWING EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN EMPRESAS-GOBIERNO: UNA MIRADA DESDE LA TEORÍA DEL PODER DE CHARLES W. MILLS	22
RESEÑA DE LA TESIS: EL PROBLEMA DE LA COORDINACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS. UN ANÁLISIS DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN (SNA).	32



SECRETARÍA EJECUTIVA DEL
SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN
DE AGUASCALIENTES

ÍNTEGRUS, Año 2. No. 4, enero-junio 2022, es una publicación semestral editada por la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes (SESEA), cuyo domicilio es en avenida Las Américas, No. 1622, edificio Londres cuarto piso, fraccionamiento Valle Dorado, código postal 20235, en Aguascalientes, Ags; teléfono (449) 596 94 00; página web https://seaaguascalientes.org/revista_integrus/; correo de contacto dgpolicas@seaaguascalientes.org, Editor Responsable Maestro Aquiles Romero González, Secretario Técnico de la SESEA; Reserva de Derechos al Uso Exclusivo 04-2024-041910305300-102, otorgada por el Instituto Nacional del Derecho de Autor; ISSN en trámite.

Todos las ideas, comentarios y opiniones expresadas en ÍNTEGRUS son RESPONSABILIDAD EXCLUSIVA de los autores, por lo que no necesariamente reflejan la postura de ÍNTEGRUS, de su Editor, Consejo Editorial, o de la SESEA; asimismo, los autores son responsables exclusivos respecto a la originalidad de la obra que presentan, por lo que liberan a la SESEA y a la Revista ÍNTEGRUS, de cualquier responsabilidad originada por reclamos de derechos de propiedad intelectual.

La SESEA se reserva el derecho de reproducción y comunicación pública del material presentado por los autores, únicamente para fines académicos, de investigación, o de difusión relacionadas con el combate a la corrupción y el fomento de la cultura de la legalidad, en los ámbitos público y privado, a través de la Revista ÍNTEGRUS. Para cualquier otro uso, la SESEA deberá solicitar la autorización del autor.

Queda prohibida la reproducción total de los artículos y otros textos publicados por la SESEA a través de la Revista ÍNTEGRUS, sin embargo, está permitido citar partes de los textos publicados sin solicitar permiso previo, siempre que la fuente y el autor queden debidamente identificados.

CONSULTA LA

encuesta en materia de
anticorrupción
y cultura de la integridad



www.seaaguascalientes.org/publicaciones/



SECRETARÍA EJECUTIVA DEL
SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN
DE AGUASCALIENTES

PRESENTACIÓN



Mtro. **Aquiles
Romero González**
Secretario Técnico

CONSEJO EDITORIAL

PRESIDENTE

Mtro. Aquiles Romero González
Secretario Técnico

SECRETARIO

Lic. Claude Julien Pariset Castorena
Director General de Vinculación y
Políticas Públicas

VOCAL

Mtro. Francisco Aguirre Arias
Integrante del Comité de
Participación Ciudadana

CONSEJEROS

- Dr. José Manuel López Libreros
- Dr. Genaro Zalpa Ramírez
- Dr. Oliver David Meza Canales
- Dra. Brisa Herminia Campos Aceves
- Mtra. Yadira García Montero

“Corrupción” es un término polisémico, que define múltiples prácticas, y que en la medida en la que se ha posicionado como un problema público, ha dado lugar a los planteamientos más variados para darle solución.

La Revista Íntegrus, como un espacio de reflexión sobre esta materia, ha reflejado hasta ahora la pluralidad de formas en las que, dentro del sector público como privado, se proponen líneas de trabajo encaminadas a combatir este flagelo, abordando el problema desde el punto de vista organizacional, económico, estadístico o legal. Esta cuarta edición de la revista no es la excepción; en este número se abordan aspectos políticos, como la coordinación dentro del modelo de combate a la corrupción en México; o bien, los factores determinantes para que se produzca la denuncia; o bien el papel que desempeña la gestión documental para la lucha contra la corrupción dentro el sector público.

De la mano de Ixchel Cruz, ex sub directora de enlace con la sociedad organizada en el INAI, y de Andrés Reyes, autor de 14 libros vinculados con la calidad de la democracia, entregamos el artículo “el whistleblowing en el combate a la corrupción empresas-gobierno: una mirada desde la teoría del poder de Charles W. Mills”. Este texto analiza casos de corrupción que involucran empresas y se plantea la cuestión de porqué en algunos casos la denuncia se produce y en otros no.



Asimismo, el ejemplar en sus manos presenta un ensayo de Neyra Josefa Godoy, integrante del Comité de Participación Social del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco, denominado “la gestión documental y sus aportes a la administración pública”. En dicho análisis, reflexiona sobre el uso de los archivos gubernamentales para la detección de faltas y delitos, en tanto que suponen la materia prima de que dispone la ciudadanía para vigilar a sus gobernantes.

De igual manera, este ejemplar de la Revista Íntegrus comparte el análisis realizado por Miriam Sarahí Lara, Maestranda en Derecho Constitucional y Aparato por la Universidad Cuauhtémoc, en el que nos hace reflexionar sobre el impacto de la corrupción en ámbitos del gobierno como el de atención a la salud, donde la insuficiencia de los recursos de este sector y la vulnerabilidad de la población a las que atiende, condicionan a que la corrupción impacte de una manera más nociva. La presente edición incluye asimismo dos reseñas de la autoría de Francisco Miguel Aguirre Arias, Maestro en Gestión Pública Aplicada y Profesor de la Universidad Panamericana. Una de ellas, que tiene como eje las agencias anticorrupción de América Latina, se refiere a los modelos de corrupción aplicados en diferentes países de la región, mientras que en la otra reseña, se expone el problema de la coordinación de la política anticorrupción dentro de nuestro propio modelo nacional.

Con esta entrega, la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción y su Consejo Editorial cumplen con el propósito de abrir el Sistema al intercambio de puntos de vista con la ciudadanía, los servidores públicos y los hacedores de políticas públicas, y permitir que la sociedad retroalimente al sector público sobre sus estrategias a través de una reflexión seria.



SECRETARÍA EJECUTIVA DEL
SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN
DE AGUASCALIENTES

EL DERECHO A LA SALUD ENFERMO DE CORRUPCIÓN

Miriam Sarahí Lara Vásquez¹

¹ Licenciada en Derecho por la Universidad de Estudios Avanzados (UNEA), y estudiante de la Maestría en Derecho Constitucional y Amparo por la Universidad Cuauhtémoc Campus Aguascalientes. Diplomado en Juicio de Amparo por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Actualmente se desempeña dentro del Supremo Tribunal de Justicia, como Secretaria del Secretario de Acuerdos del Juzgado Mixto de Jesús María, Aguascalientes.

Resumen:

En 2021, México obtuvo 31 puntos en el Índice de Percepción de Corrupción de Transparency International, ubicándose entre los países peor evaluados del mundo. La atención precaria y desigual a los diferentes grupos de población, y el desvío de los recursos para fines personales, hacen que el derecho a la salud se encuentre entre los más vulnerables a la corrupción. En ese contexto, se debe fortalecer la recuperación de activos y, en general, adoptar las recomendaciones formuladas por los organismos internacionales.

Palabras Clave: Derecho a la salud, corrupción, vulneración

Abstract: Mexico obtained 31 points in the Transparency International's 2021 Corruption Perception Index, ranking among the worst evaluated countries in the world. Precarious and unequal care for different population groups, and the diversion of the health-sector resources for personal purposes, compromises the human right to health. In this context, the recovery of assets should be strengthened and, in general, the recommendations made by international organizations should be adopted.

Keywords: Right to health, corruption, violation

Los derechos fundamentales son, según la Real Academia Española el derecho de una persona o un ciudadano, que emana de la dignidad humana, libre desarrollo de la personalidad y de otros valores; se ejerce individualmente o de forma colectivos. Sus contenidos vinculan a todos los poderes públicos; su reconocimiento se establece en normas dotadas de supremacía material y su regulación y restricción vienen reservadas a la ley, que ha de respetar el contenido esencial. (Real Academia Española, 2022)

Por otro lado, Bernardino Esparza Martínez en su libro *Derechos Fundamentales, Jurisprudencia Constitucional Penal* afirma que la diferencia entre derechos humanos y derechos fundamentales reside en que los derechos humanos son universales y cuando éstos son reconocidos e incorporados en la Constitución Política, dichos derechos se convierten en derechos fundamentales, lo que quiere decir que se positivizan. (Esparza, 2013)

En consecuencia, los derechos fundamentales son todos los derechos humanos vistos desde la perspectiva de la dignidad, inherentes a cada persona y que el Estado que los ha reconocido en su Constitución, tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar.

En tal sentido, para establecer cuáles son los derechos humanos que son reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, convirtiéndose en derechos fundamentales lo son: el derecho a la vida, a la igualdad, a la libertad, a la no discriminación, al libre desarrollo de la personalidad, a vivir en un ambiente sano, a la salud, a la seguridad, entre otros.

Desde esa óptica normativa, el derecho a la salud está establecido en el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y obliga al Estado

a garantizar servicios de salud integral y gratuita; sin embargo, la protección y el acceso a la salud se ha visto mermado gracias a la situación actual en México en cuanto a la corrupción, ya que, si bien es cierto, cada candidato a todos los partidos políticos, en su gran discurso público, colocan como estandarte su lucha contra la corrupción, la realidad es que cuando llegan al poder es inevitable para ellos que la hagan desaparecer, o al menos reducirla, ya que es una enfermedad arraigada, dando como consecuencia que los derechos fundamentales se vean amenazados por la arbitrariedad de las autoridades y por los ámbitos de poder que existen en territorio nacional.

Aunque es importante enfatizar que la Reforma del 2011 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos logró avances importantes en materia de derechos humanos, las autoridades no la han puesto en práctica ni se han planteado la posibilidad de evitar la vulneración de los derechos de las personas, toda vez que estudios revelan que México es de los países con los niveles más altos de corrupción.

Según Transparency International (TI), que es una organización no gubernamental sin fines de lucro creada en 1993 para luchar en contra de la corrupción y medir la misma, gracias a su herramienta llamada *Índice de Percepción de Corrupción* en la cual en el año 2021 México obtuvo una puntuación de 31 puntos en una escala de cero a cien, alcanzando la posición 124 de 180 países que son estudiados, dando como resultado que México sea uno de los países peores evaluados en cuanto a la corrupción (Imagen 1 y 2) (Transparency International 2022).

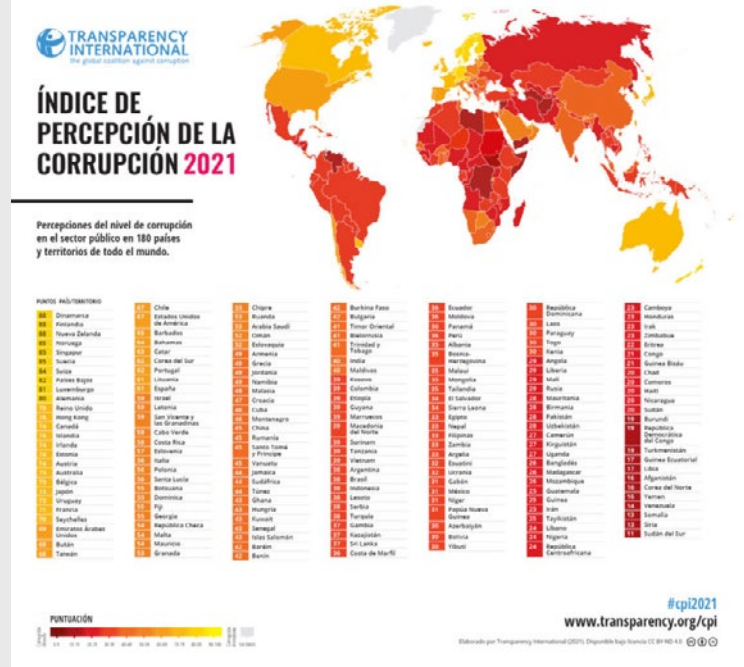


Imagen 2. Mapa de Calor de la percepción del nivel de corrupción que muestra el ranking mundial de México. Disponible en: <https://www.ti.org.mx/ipc2021/> (consultado el seis de octubre del dos mil veintidós).

En ese orden de ideas, el sector salud es de los que se ve más amenazados en México, y, por consiguiente, las personas que necesitan de este servicio se ven afectadas directamente en su esfera jurídica, ya que la realidad es que las instituciones públicas que están obligadas a brindar atención médica integral y gratuita, en realidad la ofrecen sin que sea gratuita y mucho menos integral, dando como resultado que el derecho a la salud sea uno de los de menor acceso en México, lo anterior se ve reflejado en el constante desabasto de medicinas, atención médica precaria, la reutilización de materiales quirúrgicos, la presión a los pacientes o a sus familiares de comprar por sus propios medios lo necesario para sus procedimientos quirúrgicos y muchas

veces obligándolos a adquirirlos en ciertas negociaciones, sin tener la certeza si dichos materiales comprados fueron suministrados por el Estado y revendidos por particulares o si en realidad hay desabasto de los mismos, la falta de espacios dignos donde solicitar, recibir y otorgar dicha atención, falta de personal de salud, malas condiciones laborales

en hospitales, clínicas y seguros públicos, así mismo, otra constante en esta problemática es la fuga del presupuesto que se otorga a estas instituciones, sin que la población en general tenga conocimiento de a dónde se va ese dinero, ya

MEXICO

Score
31/100 [What does the CPI score mean?](#)

Rank
124/180

Score change
= 0 since 2020

Score changes 2012 - 2021

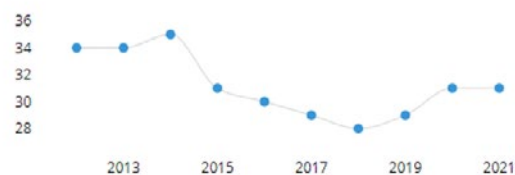


Imagen 1. Puntaje total obtenido por México en materia de corrupción según la Transparency International. The Global coalition against corruption. Disponible en: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/mex> (consultado el seis de octubre del dos mil veintidós)

que los altos mandos o mismos médicos desvían los recursos para sí mismos declarando “compras” de medicamentos, suministros, equipos, etcétera, a costos muy elevados y fuera de la realidad.

Un ejemplo no muy lejano fue en mayo del 2020 cuando el Instituto Mexicano del Seguro Social de Hidalgo compró veinte ventiladores respiratorios a un precio total de 31 millones de pesos, en el cual cada equipo fue vendido por la cantidad de \$1'550,000; de lo anterior da como resultado una diferencia de alrededor de 85% más caro que el ventilador más barato que compró dicho Instituto. También cabe destacar que este contrato fue otorgado a León Manuel Bartlett Álvarez, quien es hijo de Manuel Bartlett, el actual director de la Comisión Federal de Electricidad.

De este análisis es posible observar lo coludidos que están entre sectores públicos que “sirven” al Estado, aprovechándose de la situación en ese entonces de COVID-19 y de la necesidad de estos equipos ya que eran y son de vital importancia para mantener con vida a las personas, dejando de lado este derecho tan importante a la salud y más aún, derecho a la vida, buscando únicamente sus intereses (Tabla 1) (Mexicanos contra la corrupción y la impunidad 2020).

Aunado a lo anterior, se acentúa la desigual atención médica en grupos de población específica, siendo uno de ellos las mujeres y con mayor incidencia las mujeres oaxaqueñas quienes más sufren de la omisión de atención médica, sobretodo en el ámbito gineco-obstétrico, mujeres que han muerto al momento del parto por la atención tan lenta o nula que se les dio, re victimizándolas aún más en razón de su sexo o de raza (Transparency International 2022).

Finalmente, se destaca la fragilidad del sistema de salud en México, ya que el mismo ha empeorado con la desaparición del Seguro Popular que otorgaba (a sus posibilidades) atención médica a las personas que no tenían Seguro Social, por lo que se crearon “alternativas” que nunca lograron arrancar, dando como resultado personas desprovistas de atención médica, vulnerando directamente una vez más el derecho a la salud.

Como consecuencia, miles de mujeres, niños, personas con comorbilidades y enfermos de cáncer han muerto, muchas de ellas, muertes prematuras que se pudieron haber evitado si no hubiera habido omisiones o exclusiones en la atención médica y si el sistema de salud fuera integro con los recursos que se le otorgan y el destino que le da a los mismos, ya que la pérdida de estos recursos implica entre el veinte y el cuarenta por ciento de los 560,000 millones de pesos que el gobierno mexicano destina al sector salud, lo que equivale entre 110,000 y 220,000 millones de pesos (Navarro 2019).

En atención a lo anterior es menester precisar que el Estado mexicano debe adoptar medidas más rigurosas de combate a la corrupción, y no solamente medidas sobrepuestas, sino medidas que puedan arrancar el problema de raíz. Asimismo, debe trabajar de la mano de Organismos Internacionales especializados en el combate a la misma y a seguir las recomendaciones que se le hacen, en especial las que le da Transparency International a México, por la experiencia y el compromiso que tienen en ese ámbito, ya que a pesar de que México ha implementado medidas y se ha esforzado, no se ha visto una gran mejoría en esta problemática por lo arraigada que está la corrupción en los ciudadanos, las familias, profesionistas y autoridades.

Las recomendaciones que realiza Transparency International son:

- La gran corrupción debe pasar de las investigaciones a las sanciones efectivas. Los integrantes de las redes

Precios de ventiladores respiratorios, de contratos asignados durante emergencia por Covid

PROVEEDOR	COMPRADOR	ADJUDICACIÓN	PRECIO (EN PESOS)
CYBER ROBOTICS	IMSS	17 / 04	1,550,000
KOLOSS INFRAESTRUCTURA	IMSS	29 / 04	1,504,120
COMERCIALIZADORA SARHUA	IMSS	23 / 04	1,250,000
BIDCOM ENERGY	IMSS	20 / 04	983,000
MÉDICA D SA DE CV	ISSSTE	21 / 04	980,000
RIESGOS DE DESASTRES	SEDENA	30 / 03	898,000
LEVANTING GLOBAL	IMSS	30 / 03	888,000
CONDUIT LIFE	IMSS	17 / 03	880,000
COMERCIAL DE ESPECIALIDADES	IMSS	29 / 03	826,455

Tabla 1. Comparación de los precios de ventiladores por el Instituto Mexicano del Seguro Social en Hidalgo. Disponible en: <https://contralacorrupcion.mx/hijo-bartlett-ventilador-covid-19/> (Consultado el seis de octubre del dos mil veintidós)

deben ser sancionados y los activos desviados deben reintegrarse al patrimonio nacional.

- El Sistema Nacional Anticorrupción es la suma de sus partes. Las instituciones y organismos que forman parte del Sistema Nacional Anticorrupción deben ser evaluados en términos de su desempeño individual, con un enfoque de resultados y no solo de procesos. Es central mantener la intervención de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) y el Servicio de Administración Tributaria (SAT) en materia anticorrupción.

- Uno de los eslabones más débiles de la política anticorrupción en México, y no solo en el gobierno federal, es la recuperación de activos. Es momento de cumplir la promesa gubernamental de “devolverle al pueblo lo robado”. El gobierno de México tiene que aprovechar el amplio apoyo social en esta materia para enfrentar a las redes de corrupción que se mantienen vivas, operantes, y en muchos casos vinculadas a redes criminales.

Por otro lado, es importante mencionar que cada persona debe infundir el apego a la rectitud en cuanto al ejercicio de sus labores, así como fomentar un trato respetuoso entre ciudadanos e inculcar desde casa el dirigirse de manera correcta ante las diferentes instituciones tanto públicas como privadas.

Conclusión

Tras el análisis de las diferentes vertientes que se vieron con anterioridad y de los distintos casos expuestos. Observándose que, a pesar de los planes y reformas para combatir y erradicar la corrupción en el país generados para las pasadas administraciones y la actual, se concluye que la problemática de la corrupción va más allá de una simple persona o entidad. Que como cualquier enfermedad se deben adoptar medidas más rigurosas como adoptar las recomendaciones hechas por organismos internacionales, tales como las hechas por *Índice de Percepción de Corrupción*, o intentar imitar y, en su defecto emplear las normativas que otros países, con puntuación más elevada y menor porcentaje de corrupción estén utilizando para controlar dicha problemática tan arraigada en nuestro países y en todos los sistemas públicos, pudiendo así mantener intactos e íntegros los derechos fundamentales de la ciudadanía mexicana.

Referencias

Esparza Martínez, Bernardino. 2013. Derechos Fundamentales, Jurisprudencia Constitucional Penal. México: Instituto Nacional de Ciencias Penales.

Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad. 2020. HIJO DE BARTLETT VENDIÓ AL GOBIERNO EL VENTILADOR COVID-19 MÁS CARO. Disponible en: <https://contralacorrupcion.mx/hijo-bartlett-ventilador-covid-19/> (consultado el 6 de octubre de 2022).

Navarro, María Fernanda. 2019. “El sistema de salud público en el país está ‘infestado’ de corrupción”. Forbes, (junio) Disponible en: <https://www.forbes.com.mx/el-sistema-de-salud-publico-en-el-pais-esta-infestado-de-corrupcion/amp/> (consultado el 6 de octubre de 2022).

Real Academia Española. Vicisitud. En Diccionario panhispánico del español jurídico. Disponible en: <https://dpej.rae.es/lema/vicisitud>

Transparency International 2022. The Global coalition against corruption. Alemania. Disponible en: <https://www.transparency.org/> (consultado el 6 de octubre de 2022).

LIBRO: THE POLITICS OF ANTI-CORRUPTION AGENCIES IN LATIN AMERICA

Editor: Joseph Pozsgai-Alvarez
Primera Edición por Routledge
Año: 2022

Por **Francisco Miguel Aguirre Arias¹**

¹ Maestro en Gestión Pública Aplicada, Doctorante en Innovación y Responsabilidad Social. Activo en el Colectivo de Ciudadanos por Municipios Transparentes, Comisionado del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes. Profesor de posgrado en la Universidad Panamericana. Participa en el proyecto de investigación Iceberg del CIDE y miembro de la Red Académica del Gobierno Abierto (RAGA) y de International Society for Third-Sector Research.

Palabras clave: Agencia anticorrupción, América Latina, ACA, políticas públicas comparadas

Keywords: Anti-corruption agency, Latin America, ACA, comparative public policies

El libro *Las Agencias Anticorrupción en América Latina*, por su traducción al español, es un libro donde más de 20 colaboradores abordan la historia y el estado actual de las Agencia Anticorrupción en América Latina (**ACA**, por sus siglas en inglés) en varios países de América Latina, basándose en estudios de casos detallados para brindar una descripción sucinta de las dinámicas políticas que son responsables de su desempeño y grados de éxito.

Si bien las condiciones para una **ACA** eficaz son ciertamente importantes, ya que reflejan una serie de factores contextuales (por ejemplo, económicos, culturales y legales) significativos para la implementación de las tareas anticorrupción, los casos profundizan y exploran las decisiones políticas detrás de esas debilidades y fortalezas organizacionales. La exploración de casos individuales y comparativos permite a los autores ofrecer una reflexión más profunda sobre las realidades locales que condicionan el trabajo de una **ACA**, partiendo de un enfoque puro de *benchmarking* y medición de indicadores, y dándonos una mirada a las razones de su estado: los intereses y agendas de las partes interesadas, el papel de la sociedad civil y los medios de comunicación, las prioridades del personal, el papel de las agencias de apoyo, etc.

Los casos revisados en este volumen se dividen en dos secciones. La primera se enfoca en las agencias anticorrupción creadas y administradas completamente a nivel nacional, lo que representa el enfoque más común hasta la fecha. La segunda sección trata de las agencias anticorrupción “híbridas”, delegadas con funciones anticorrupción locales pero creadas por acuerdo internacional y administradas por actores externos.

La premisa central del libro es tratar de establecer en un mismo marco, un análisis político de las razones detrás del desempeño de las Agencias Anticorrupción, así como del éxito, en América Latina.

Para facilitar al lector el papel de las agencias anticorrupción el libro se divide por capítulos según el país o la agencia anticorrupción en mención. Como nota, cabe destacar que para poder sintetizar en una sola idea, las formas en los que los países “atienden” a la corrupción, se le nombra “agencia” a cada ente público de forma estandarizada.

En los primeros capítulos Bruce M. Wilson y Evelyn Villarreal Fernández revisan la experiencia histórica de lidiar con la corrupción y la anticorrupción en Costa Rica y los esfuerzos de los gobiernos recientes para responder a las nuevas formas de malversación a través de instituciones dedicadas. En otro capítulo, Patricio Silva revisa un enfoque inicial y flexible de las agencias anticorrupción y ofrece un análisis crítico de la naturaleza y los logros de varias Comisiones Asesoras Presidenciales que se establecieron durante las sucesivas administraciones de Frei, Lagos y Bachelet en Chile.

Sobre el caso Argentina, Manuel Balán presenta al lector la primera experiencia completa con agencias anticorrupción en América Latina—la Oficina Anticorrupción, mostrando que el rol político y social de la agencia ha sufrido múltiples cambios a lo largo de los años. En otro capítulo, Sofía Vera y el editor brindan una breve revisión de la evolución histórica del aparato anticorrupción en Perú y las formas en que las demandas populares, el apoyo político y cómo los intereses ocultos impactaron su desarrollo. Mirando a Colombia, Pablo Sanabria-Pulido y Claudia Avellaneda identifican la estructura, la capacidad y el alcance de los esfuerzos anticorrupción en este país, así como las condiciones bajo las cuales surgió y opera la agencia anticorrupción colombiana. Luego, Fernanda Odilla y Denisse Rodríguez-Olivari exploran la creación de la Contraloría General de la República (**CGU**) de Brasil y su aparato anticorrupción. Después, Bonnie J. Palifka, María de los Ángeles Estrada e Ingrid Valeria Galicia González analizan el Sistema Nacional Anticorrupción (**SNA**) de México, una agencia compleja, diseñada en conjunto con la sociedad civil, que comprende un comité a nivel nacional y 32 comités a nivel estatal. Para cerrar esa sección, David Arellano-Gault y Gabriel S. Rojas analizan comparativamente Brasil y México, revisando su enfoque de las agencias como estructuras multiorganizacionales anticorrupción.

En la segunda sección, Jeffrey Hallock explora el trabajo de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (**CICIG**) y su huella indeleble en la política del país. Enseguida Ana María Calderón Boy ofrece una mirada interna al trabajo de la Misión de Apoyo la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (**MACCIH**), describiendo las características de este mecanismo de cooperación internacional como instrumento eficaz contra la corrupción. Extrayendo lecciones clave de la experiencia **MACCIH** en el siguiente capítulo, Charles T. Call ofrece una revisión y un comentario perspicaz para futuras Agencia Anticorrupción híbridas en América Latina y más allá. Las experiencias de los casos de la **CICIG** y la **MACCIH** se toman en conjunto y se comparan en otro capítulo, donde Laura Zamudio-González explica los factores clave detrás de los orígenes, la evolución y el abandono de las dos **ACA** híbridas. Rumbo al final del libro, pasando a El Salvador, Úrsula Indacochea y Jessica Estrada abordan los contextos políticos y sociales en los que nació una nueva **ACA** híbrida en el país, así como el difícil camino que queda por recorrer. Cerrando esta el libro, Claudia Escobar Mejía ofrece una

mirada interna sobre el proceso de establecimiento de una nueva **ACA** híbrida en Ecuador.

Atrae poderosamente la atención la forma de sistematizar el análisis de las Agencias Anticorrupción en América Latina y como éstas en su mayoría se pueden analizar en un sentido evolutivo de la propia administración pública y las demandas ciudadanas y cómo, el combate y control de la corrupción en América Latina tiene un amplio margen de discusión y de mejora. Por ejemplo, el precedente en Costa Rica data de 1950 cuando se crea la Ley No. 1166 que consistía en la Declaración de Bienes de los Funcionarios Públicos, la cual obligaba a los empleados públicos de primer nivel a reportar anualmente sus bienes. Mientras que en Chile fue en el 2003 cuando se crea la Comisión **PAC** para fortalecer los principios de probidad y transparencia, esto después de un caso de corrupción conocido como “coimas”, el cual consistió en una malversación de recursos entre el gobierno federal y diversas empresas encargadas del tema de obra pública, mientras que en México el primer precedente que se identifica es cuando el tópico “del control de la corrupción” se incluyó formalmente fue en el Plan Nacional de Desarrollo (**PND**) 1995-2000. Derivado de ello, en su momento, se desarrollaron estrategias como el Programa de Modernización de la Administración Pública (1995-2000), sistemas de control disciplinario de los servidores y la plataforma de compras públicas denominada CompraNet, es decir, en algunos países se tiene discutiendo el combate a la corrupción más de 70 años y otros 30, 20 o 5 años, de sus agencias anticorrupción. Sin duda, si eres estudioso del combate a la corrupción es un libro imprescindible para realizar un ejercicio de política comparada y tratar de encontrar pistas hacia el éxito.

LA GESTIÓN DOCUMENTAL Y SUS APORTES A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Neyra Josefa Godoy Rodríguez¹

¹ Actualmente es integrante del Comité de Participación Social de Jalisco. Es Licenciada en Estudios Políticos y Gobierno por la Universidad de Guadalajara, con estudios en gobiernos locales, políticas públicas, desafíos de la corrupción, participación ciudadana, transparencia, rendición de cuentas, administración de archivos y gestión documental. Ha desempeñado encargos en Entidades Públicas como: Universidad de Guadalajara, Gobierno Municipal de Zapopan, Gobierno Municipal de Ocotlán y Gobierno del Estado de Jalisco. Ha participado en proyectos de desarrollo comunitario en los municipios del corredor Costa Alegre de Jalisco; así como en el diseño de Programas de Ordenamiento Territorial.

Resumen:

En un régimen democrático los archivos gubernamentales son la materia prima de que disponen los ciudadanos para conocer, estudiar y evaluar los actos jurídicos y administrativos de sus gobernantes y autoridades administrativas; así mismo son los elementos de prueba que dispone la autoridad para advertir faltas u omisiones en el despacho de los asuntos durante encargos y comisiones por parte de las personas servidoras públicas; de ahí la importancia de su organización, custodia y conservación.

La ausencia de prácticas de gestión documental en el sector público para el tratamiento de documentos debidamente integrados en archivos, compromete la eficiencia de las administraciones públicas y pone en entredicho la responsabilidad de quien ejerce la función de atender cabalmente con transparencia, rendición de cuentas, control de la corrupción y demás valores implícitos a una democracia; en cambio se alientan percepciones ciudadanas y señalamientos de opacidad, desconfianza, captura de lo público y letargo administrativo de los gobiernos.

Palabras Clave: Administración de archivos, transparencia, rendición de cuentas, corrupción, gestión documental.

Abstract:

In a democratic regime, government archives are the raw material available to citizens to know, study and evaluate the legal and administrative acts of their rulers and government authorities; likewise, they are the evidence that the authority has to identify improper acts and omissions in the dispatch of official business; hence the importance of its organization, custody and conservation.

The absence of document management practices in the public sector for the treatment of documents duly integrated into archives, compromises the efficiency of public administrations and calls into question the responsibility of those who exercise the function of fully attending with transparency, accountability, control of corruption and other implicit values to a democracy; instead, citizen perceptions and reports of opacity, distrust, capture of the public and administrative lethargy of governments are encouraged.

Keywords: Archives management, transparency, accountability, corruption, document management

Introducción

Al adentrarnos a estudiar el nacimiento de disciplinas como la ciencia política y la administración pública por citar algunas; las bibliografías describen el imperioso y acucioso esfuerzos de las civilizaciones por elaborar, organizar, conservar y preservar testimoniales a manera de libros, manuales, guías, memoriales, tratados etc.; en los cuales se relataban saberes con un enfoque realista, mismos que se pretendía pasaran de generación en generación, con el afán de perfeccionar el bien atender de los problemas públicos entre gobernantes y gobernados.

En su obra *Introducción a la Administración Pública*, Guerrero (1985), nos relata las importantes contribuciones de pueblos indios, chinos, árabes, persas y romanos por citar algunos, a la naciente ciencia de la administración pública; destacando que pese a los contextos históricos la aparición y desarrollo de la administración tiene su asiento y valor evolutivo en el interés de los estudiosos de la época por contar con documentos que dieran cuenta de cómo despachar de manera pertinente y eficiente los asuntos públicos. La concepción de la palabra archivística, de ninguna manera se asomaba en esos tiempos; pero sin duda alguna nuestros ancestros ya tenían clara la importancia de documentar los hechos y de conservar registros administrativos del Estado.

En los tiempos contemporáneos el debate sobre la utilidad de los archivos y la importancia de técnicas acabadas de gestión documental² en el sector público, ha sido guiada desde diferentes trincheras. En lo particular en este trabajo académico se revisará el terreno ganado en materia de gestión documental en los entes públicos de 2014 a la fecha; así como los retos por atender. Para ello se explorará la literatura que pondera el valor público de los archivos en los gobiernos democráticos y el marco jurídico mexicano en la materia. A partir de dichos hallazgos se pretende sensibilizar al lector sobre la importancia de la gestión documental en los quehaceres gubernamentales y la urgencia de emprender acciones orientadas a fortalecer las capacidades institucionales de los sujetos obligados del sector público; a efecto de que estén en condiciones de dar cabal cumplimiento a la ley general y leyes locales.

El Valor de Los Documentos En La Administración Pública

En un régimen democrático los archivos gubernamentales son la materia prima de que disponen los ciudadanos para conocer, estudiar y evaluar los actos jurídicos y administrativos de sus gobernantes y autoridades administrativas; así mismo son los elementos de prueba de que dispone la autoridad para advertir faltas u omisiones en el despacho de los asuntos durante encargos y comisiones por parte de las personas servidoras públicas; de ahí la importancia de la organización, custodia y conservación de los documentos. La ausencia de prácticas de gestión documental en el sector público para el tratamiento de documentos debidamente integrados en archivos compromete la eficiencia de las administraciones públicas y pone en entredicho la responsabilidad de quien ejerce la función de atender cabalmente con transparencia, rendición de cuentas, y demás valores implícitos a una democracia; en cambio se alientan percepciones ciudadanas y señalamientos de opacidad, desconfianza, corrupción y letargo administrativo de los gobiernos.

La gestión documental tiene que ver con el cuidado y responsabilidad que tienen las personas que laboran en el sector público en la producción, reproducción, preservación y resguardo de los documentos que se elaboran en el ámbito de sus atribuciones. Gracias a ello es posible el fácil acceso a la información, algo que contribuye a un reciente derecho universal; fortalece la democracia y la transparencia, conserva la memoria institucional y testimonial de las instituciones, así como de los gobiernos. Las administraciones públicas a través de los mecanismos y áreas archivísticas sientan las bases para una pertinente gestión documental, que tiene como base la organización de los documentos. Gracias a ellos es posible inhibir malas prácticas en la materia, evitar el extravío y/o destrucción de documentos que comprometan las dinámicas institucionales e incluso se trasgreda los derechos privados de los ciudadanos.

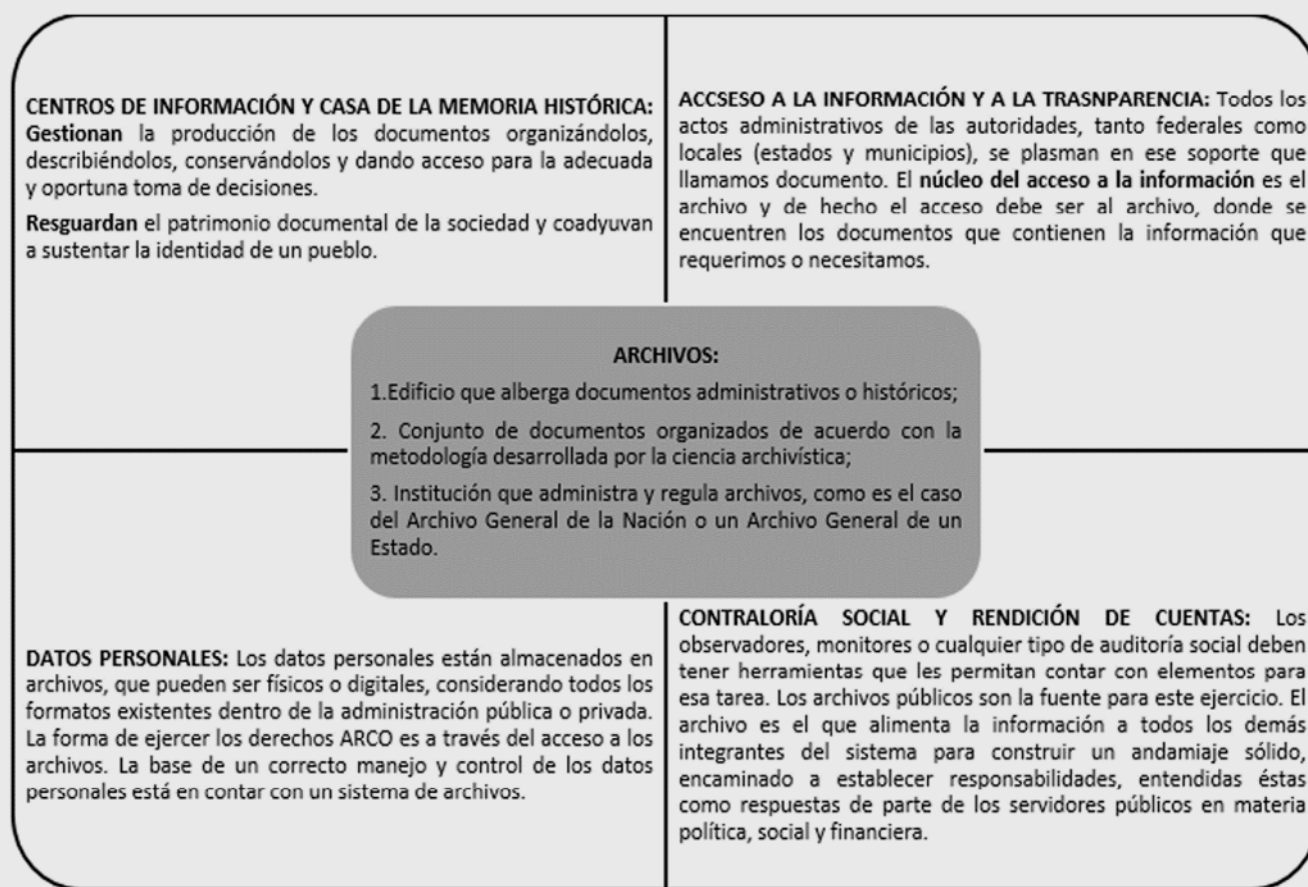
² Definición de gestión documental en la LGA se encuentra comprendida en el artículo 4, fracción XXXIV. Mientras que en la LAEJM se encuentra comprendida en el artículo 3, fracción XXII. Y se refiere a: Al tratamiento integral de la documentación a lo largo de su ciclo vital, a través de la ejecución de procesos de producción, organización, acceso, consulta, valoración documental y conservación.

En tiempos contemporáneos la discusión de la utilidad del archivo se centra en la memoria histórica-institucional y la innovación pública. Tal como se muestra en los siguientes aportes teóricos.

Aguilera y Nacif (2006, XII): “Los documentos nacen para transmitir la información generada en el manejo de los asuntos oficiales, por eso se deben conservar dentro del repositorio denominado archivo público, donde se consultarán como testimonio fiel del cumplimiento de las atribuciones de las dependencias y entidades”.

El abc de los archivos, obra desarrollada el año 2016 por la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP).

Figura 1. Utilidad de los archivos en posesión de sujetos obligados del sector público.



Fuente: Elaboración propia con base a la obra titulada *El abc de los archivos*. Nota: Los derechos ARCO, se refiere al Acceso, Rectificación, Cancelación y Oposición.³

En estas dos visiones queda de manifiesto que los documentos se cuantifican desde actos legales, bienes económicos, hechos históricos, aprobaciones de ley y conductas de actores políticos, permitiendo así que se conozca e incluso evalué las decisiones de una administración a través del tiempo. Por lo que garantizar el acceso a los documentos, en posesión de sujetos obligados gubernamentales, debidamente organizados en archivos con un orden y una accesibilidad estrictamente gratuita y estructurada, permite que cualquier ciudadano conozca de las faltas, omisiones y cumplimientos a la ley por parte de sus actores políticos y personas servidoras públicas.

³ CPEUM. Artículo 16.. Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

En ese sentido, uno de los caminos que debe tomar la agenda en combate a la corrupción es contribuir a evitar una inadecuada gestión documental que derive en pérdidas, daños o sustracciones a documentos, pues de esta manera las autoridades competentes pueden prevenir, sancionar y castigar posibles hechos de corrupción y desvío de recursos. Situación que se atiende en justa dimensión con el acto de entrega-recepción las administraciones públicas previenen e inhiben que de manera mal intencionada los servidores públicos al dejar de ejercer un empleo, cargo o comisión; destruyan, extravíen, alteren y/o lesionen documentos. Es a través de la acción coactiva enmarcada en la Ley general de Responsabilidades administrativas artículo 49 fracción V que se responsabiliza a quien incurra en alguna de estas negligencias documentales para proteger la custodia documental. Garantizando así una gestión documental más eficiente, transparente y de seriedad legal en el tratamiento de información pública y evitando que se incurra de manera dolosa en un acto de ocultar información.

Marco Jurídico de los Archivos

En México la archivística⁴ ha experimentado un terreno sinuoso y cuesta arriba, para pasar de ser una práctica marcada por el empirismo a una agenda pública que amerita especial atención de servidores públicos, académicos y ciudadanos. A partir de 2014 se ha brindado un impulso a la agenda archivística, a través de cambios normativos, se realizaron una serie de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se crearon marcos regulatorios específicos en la materia. Se da cuenta de ello a continuación.

4 La Archivística es la ciencia de los archivos, no de los documentos, aunque en Última instancia éstos sean el producto integrante de aquéllos. Como tal se ocupará de la creación, historia, organización y servicio de los mismos a la Administración y a la Historia, en definitiva a la Sociedad. Definición presente en: Heredia (1991). Archivística general. Teoría y práctica. Excam. Diputación Provincial de Sevilla.

5 Fracción reformada DOF 07-02-2014. La redacción del artículo 6 en su fracción v, prevalece actualmente de manera íntegra en la CPEUM.

6 Fracción adicionada DOF 07-02-2014. Reformada DOF 29-01-2016. La redacción del artículo 73 en su fracción XXIX-T, prevalece actualmente de manera íntegra en la CPEUM. Cabe señalar que el 7 de febrero de 2014 ya se había reformado la CPEUM, estableciendo en mismo artículo y fracción la responsabilidad de Congreso de la Unión por legislar en materia de archivos; así como la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.

7 La Ley General de Archivos es de orden público y de observancia general en todo el territorio nacional, y tiene por objeto establecer los principios y bases generales para la organización y conservación, administración y preservación homogénea de los archivos en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la federación, las entidades federativas y los municipios. Así como determinar las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos y fomentar el resguardo, difusión y acceso público de archivos privados de relevancia histórica, social, cultural, científica y técnica de la Nación. Última reforma a la Ley General de Archivos, publicada en el DOF 5 de abril de 2022.

8 De conformidad con el último reporte (10 de febrero de 2022) del Archivo General de la Nación **21 entidades federativas que han concluido su proceso de armonización:** Zacatecas, Colima, Durango, Nuevo León, Jalisco, Hidalgo, Oaxaca, Yucatán, Guanajuato, San Luis Potosí, Tabasco, Chiapas, Sonora, Ciudad de México, Estado de México, Nayarit, Chihuahua, Aguascalientes, Tabasco, Guerrero y Sinaloa. El 15 de junio de 2020 venció el plazo establecido por la Ley General. Así mismo, como siguiente paso tras la armonización de sus leyes, el artículo décimo transitorio establece que las entidades federativas deben instalar su **Consejo Estatal de Archivos dentro de los seis meses posteriores a la armonización de sus leyes**, labor que ya han cumplido las entidades de Durango, Zacatecas, Jalisco, Oaxaca, Sonora y Yucatán. Información disponible en Archivo General de la Nación: <https://www.gob.mx/agn/articulos/agnmex-brinda-acompanamiento-a-entidades-federativas-para-la-armonizacion-e-implementacion-de-la-ley-general-de-archivos>.

9 Al respecto la Ley General de Archivos, **Artículo 4**. Para los efectos de esta Ley se entenderá por: **LVI. Sujetos obligados:** A cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos; así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la federación, las entidades federativas y los municipios, así como a las personas físicas o morales que cuenten con archivos privados de interés público;

- **7 de febrero de 2014 y 29 de enero 2016** se publican en el Diario Oficial de la Federación (DOF) reformas y diversas disposiciones de la CPEUM, en materia de archivos que apalancan el cumplimiento de la agenda y genera responsabilidades específicas a los sujetos obligados de los tres niveles de gobierno. Quedando la redacción de la siguiente manera: CPEUM. Artículo 6. ... V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos⁵. CPEUM. Artículo 73. ... XXIX-T. Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos⁶.

- **15 de junio de 2018** se publica en el DOF la Ley General de Archivos⁷, entró en vigor al año siguiente de su publicación; y concedió plazo de un año a las legislaturas locales para la armonización de los ordenamientos relacionados con la Ley⁸. Se conforma por un total de 123 artículos.

La legislación general establece bases mínimas de cumplimiento a los sujetos obligados⁹; en afán de consolidar la gestión documental que conduzca el actuar de las personas servidoras públicas en el tratamiento de los archivos.

Algunos de esos pisos mínimos son:

- **Mecanismos de control archivístico y gestión documental:** Cuadro general de clasificación archivística, Catálogo de disposición documental, Sistema institucional de archivos y Sistema Automatizado de gestión documental y control de documentos. **Para conocer las definiciones ver anexo 1.**
- **Áreas operativas de archivo:** Unidad de correspondencia, Archivo de trámite, Archivo de concentración, Archivo histórico. **Para conocer las definiciones ver anexo 2.**

Conclusión

Mejorar el tratamiento de los documentos en posesión de los sujetos obligados gubernamentales garantiza a la ciudadanía el derecho a saber sobre el actuar de sus gobernantes. Así mismo les provee de herramientas para conocer de faltas administrativas y posibles hechos de corrupción. Este reconocimiento de valor que tienen los archivos en el quehacer de los asuntos públicos no es menor; como tampoco lo son las transformaciones de fondo, reformas de gran calado, la arquitectura organizacional; así como el desarrollo y la apropiación de la cultura archivística¹⁰ dentro y fuera del sector público.

Los archivos públicos son la base de la innovación de la administración pública; si no existen registros administrativos en documentos, debidamente integrados en archivos de expedientes, sería complejo llegar a institucionalizar y madurar visiones modernas como: gobierno abierto, rendición de cuentas, agendas de co-creación, inteligencia artificial aplicada al sector público, generación de conocimiento, por solo citar algunos ejemplos. Atributos todos de gobiernos democráticos.

Los esfuerzos por reconocer jurídicamente el valor de los archivos gubernamentales tienen un impulso considerable en el siglo XXI, estos fortalecimientos han estado alineados a la agenda de transparencia y rendición de cuentas en nuestro país¹¹. El reto en el campo práctico para romper las inercias en las deficiencias que existen entorno al tratamiento de los archivos en el sector público; es sin duda alguna la gestión documental.

¹⁰ La LGA en su artículo 2. Son objetivos de la Ley..fracción X. Fomentar la cultura archivística y el acceso a los archivos.

¹¹ El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y el Archivo General de la Nación (AGN) son importantes líderes implementadores en materia archivística en nuestro país.

Anexos

Anexo 1. Mecanismos de Control Archivístico y Gestión Documental.

Concepto	Ley General de Archivos
Cuadro general de clasificación archivística	Instrumento técnico que refleja la estructura de un archivo con base en las atribuciones y funciones de cada sujeto obligado. LGA. Artículo 4, fracción XX.
Catálogo de disposición documental	Registro general y sistemático que establece los valores documentales, la vigencia documental, los plazos de conservación y la disposición documental. LGA. Artículo 4, fracción XIII.
Sistema institucional de archivos ¹²	Conjunto de registros, procesos, procedimientos, criterios, estructuras, herramientas y funciones que desarrolla cada sujeto obligado y sustenta la actividad archivística, de acuerdo con los procesos de gestión documental. LGA. Artículo 20.
Sistema Automatizado de gestión documental y control de documentos	Nota: La LGA no ofrece una definición del concepto. Esta es la acepción más cercana: Los sujetos obligados adoptarán las medidas de organización, técnicas y tecnológicas para garantizar la recuperación y preservación de los documentos de archivo electrónicos producidos y recibidos que se encuentren en un sistema automatizado para la gestión documental y administración de archivos , bases de datos y correos electrónicos a lo largo de su ciclo vital. LGA. Artículo 44.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley General de Archivos.

Anexo 2. Áreas Operativas de Archivos.

Concepto	Ley General de Archivos
Unidad de correspondencia	Son responsables de la recepción, registro, seguimiento y despacho de la documentación para la integración de los expedientes de los archivos de trámite. LGA. Artículo 29.
Archivo de trámite	Al integrado por documentos de archivo de uso cotidiano y necesario para el ejercicio de las atribuciones y funciones de los sujetos obligados. LGA. Artículo 4, fracción V.
Archivo de concentración	Al integrado por documentos transferidos desde las áreas o unidades productoras, cuyo uso y consulta es esporádica y que permanecen en él hasta su disposición documental. LGA. Artículo 4, fracción IV.
Archivo histórico	Al integrado por documentos de conservación permanente y de relevancia para la memoria nacional, regional o local de carácter público. LGA. Artículo 4, fracción VIII.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley General de Archivos.

¹² LGA. Artículo 21. El Sistema Institucional de cada sujeto obligado deberá integrarse por: I. Un área coordinadora de archivos, y II. Las áreas operativas siguientes: a) De correspondencia; b) Archivo de trámite, por área o unidad; c) Archivo de concentración, y d) Archivo histórico, en su caso, sujeto a la capacidad presupuestal y técnica del sujeto obligado.

Bibliografía

- Aguilera, Ramón y Jorge Nacif. 2006. Los archivos públicos su organización y conservación. Argentina: Editorial Porrúa. Disponible en: https://chihuahua.gob.mx/attach2/ichitaip/uploads/infoweb/ichitaip/seminario/material/mod_4/Libro_Archivos.pdf
- Archivo General de la Nación. (10 de febrero de 2022). Armonización e implementación de la Ley General de Archivos en las entidades federativas. Disponible en: <https://www.gob.mx/agn/articulos/agnmex-brinda-acompanamiento-a-entidades-federativas-para-la-armonizacion-e-implementacion-de-la-ley-general-de-archivos>
- COMAIP. Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública. 2016. El abc de los archivos. México: Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública. Disponible en: https://www.infoem.org.mx/doc/publicaciones/ABC_Archivos.pdf
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2022. México: Congreso de la Unión. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf
- DECRETO por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México. (2016). -Diario Oficial de la Federación. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5424043&fecha=29/01/2016#gsc.tab=0
- DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia. (2014). -Diario Oficial de la Federación. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014#gsc.tab=0
- Guerrero, Omar. 1985. Introducción a la Administración Pública. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Heredia, Antonia. 1991. Archivística general. Teoría y práctica. Sevilla: Excama. Diputación Provincial de Sevilla.
- Ley General de Archivos. 2018. México: Congreso de la Unión. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGA.pdf>
- Ley General de Responsabilidades Administrativas. 2016. México: Congreso de la Unión. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>

EL WHISTLEBLOWING EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN EMPRESAS-GOBIERNO: UNA MIRADA DESDE LA TEORÍA DEL PODER DE CHARLES W. MILLS

Ixchel Cruz Cisneros¹
Andrés Reyes Rodríguez²

¹ Egresada de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales por el Centro de Investigación y Docencia Económicas A. C. (CIDE). Maestra en Derecho con Orientación en Derecho a la Información por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Fue Jefa de Departamento de Vinculación y Subdirectora de Enlace con la Sociedad Organizada en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Fue subdirectora de Seguimiento, Control y Mejora de la Gestión en la Dirección General de Estadísticas Sociodemográficas del INEGI. Ha sido consultora del Proyecto "Promoviendo la Transparencia en México" de Checchi and Company Consulting, y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID, así como facilitadora del Curso virtual "Integridad Corporativa para MIPYMES", proyecto "Rendición de cuentas, participación ciudadana y prevención de la corrupción para el Desarrollo Sostenible" del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. Es estudiante del cuarto semestre del Doctorado en Estudios Socioculturales de la Universidad Autónoma de Aguascalientes.

² Es originario de Aguascalientes. Actualmente se desempeña como profesor-investigador en el Departamento de Historia de la Universidad Autónoma de Aguascalientes. Es licenciado en Sociología por la misma Universidad, tiene Maestría en Estudios Regionales en el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora de la ciudad de México. También es Doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Antropología Social por parte de CIESAS de Occidente. Pertenece a la Asociación de Historiadores Latinoamericanistas europeos (AHILA). Es miembro de SOMEE, AMECIP y ALACIP y forma parte del núcleo académico básico del Doctorado en Estudios Socioculturales, y del Doctorado en Estudios Antrópicos de la Universidad Autónoma de Aguascalientes. El tema central de investigación se vincula con los procesos electorales y la calidad de la democracia. Con esa línea de trabajo tema ha publicado 14 libros y varios ensayos científicos.

Resumen:

El Whistleblowing o la denuncia de irregularidades ha sido reconocido como un medio importante de combate a la corrupción. El artículo propuesto plantea un acercamiento al estudio del Whistleblowing en casos de corrupción que involucran empresas. Una de las interrogantes planteadas es ¿por qué el Whistleblowing se da en algunos casos de corrupción y en otros no? ¿Cómo las interacciones entre las élites del poder gubernamental y empresarial fueron determinantes para el ascenso y luego para el descalabro de colosos financieros como Enron y Parmalat? En estos dos casos se produjeron irregularidades que incluyen temas de corrupción de gran magnitud, en donde la transparencia es un elemento importante, incluso si se trata del sector financiero. El análisis cualitativo considera una revisión bibliográfica del tema propuesto, encontrando que es plausible considerar que las relaciones de poder importan para que el whistleblower se decida a denunciar. Las lecciones aprendidas no son suficientes ya que las élites de poder han encontrado nuevas formas de corrupción complejizando así las posibilidades para su efectivo control. El problema se analizará desde una aproximación a la teoría del poder de Charles W. Mills, teórico crítico de las estructuras de poder que cuestiona a las élites desde su objetivo principal que es la acumulación de capital.

Palabras Clave: Corrupción, whistleblowing, denunciante, alertador, empresa.

Abstract:

Whistleblowing has been recognized as an essential tool in combating corruption. This article proposes an approach to the study of Whistleblowing in corruption cases involving companies. One of the questions posed is Why Whistleblowing takes place in some corruption cases and not in others? How were the interactions between government and corporate elites were decisive to consolidate and to overthrow financial giants such as Enron and Parmalat? In these two cases, irregularities occurred including large-scale corruption issues, in which transparency is an important element, even if it concerns the financial sector. The qualitative analysis considers a literature review of the proposed subject, finding that is plausible that power relations influence the whistleblower's decision to denounce. Lessons learned are insufficient since the power elites have found new forms of corruption, making the possibilities for their effective control more complex. The problem is analyzed from an approach to the theory of power of Charles W. Mills, a critical theorist of power structures who questions the elites from the point of view of its main objective, which is the accumulation of capital.

Keywords: Corruption, whistleblowing, whistleblower, compliance, company.

Introducción

El estudio de la corrupción es un tema de relevancia contemporánea ya que permea la agenda política de distintos países desde hace varios años. La atención a este problema enfrenta una serie de dificultades debido a la variedad de matices y contextos cambiantes en los que tienen lugar prácticas como el abuso de funciones, cohecho, desvío de recursos públicos, lavado de dinero, peculado, entre otros. Se trata de un fenómeno complejo que involucra una multiplicidad de actores –desde servidores públicos hasta privados que construyen redes de contactos que pueden llegar a ser familiares, amigos, conocidos, entre otros– que no conoce fronteras, y que ha permeado a pesar de los esfuerzos por combatirla. Como consecuencia, distintos gobiernos, así como organizaciones internacionales han propuesto e implementado programas gubernamentales sobre la denuncia de actos de corrupción conocida como *Whistleblowing*. Dicha agenda se ha hecho extensiva también al sector privado.

El *Whistleblowing* es la palabra en inglés que hace referencia a la denuncia de irregularidades, incluidas aquellas relativas a hechos o actividades relacionadas con la corrupción. La definición conceptual de este fenómeno ha sido ampliamente discutida en la academia, siendo la de Marcia Miceli y Janet Near (1982) la que ha logrado reunir un amplio consenso. El *Whistleblowing* se refiere a “la revelación de la información por parte de los miembros de la organización (antiguos o actuales) de prácticas ilegales, inmorales o ilegítimas, bajo control de sus empleadores, ante personas u organizaciones capaces de actuar al respecto” (Near y Miceli 1985, 4).

Estos miembros de las organizaciones antiguos o actuales son los *whistleblowers* (WB), denunciantes o alertadores. Estos pueden ser internos a la organización, es decir, empleados, o bien pueden ser externos como los exempleados, los periodistas, organizaciones no gubernamentales o investigadores, quienes hacen sus denuncias por medio de canales internos o externos que puede ser o no ser provistos por la organización (Cailleba y Petit 2018, 675).

En particular, este fenómeno ha cobrado relevancia porque se ha observado que grandes casos de corrupción pueden ser detectados gracias a la alerta o la denuncia

de un informante interno, que ha observado de cerca la irregularidad. Esto ocurre porque la denuncia al interior de la organización facilita la detección temprana de la mala conducta y crea la oportunidad de una investigación oportuna y la adopción de medidas correctivas (Berry, 2004).

En materia anticorrupción, muchos actos cometidos con la intención de la secrecía no se revelan, incluso si tienen lugar a la vista de otros. Por ejemplo, se ha observado que casi la mitad (44%) de los empleados que conocen conductas indebidas individuales o corporativas no publican ni revelan sus observaciones a nadie (Verschoor, 2005). Otras investigaciones muestran que la mayoría de los empleados que observan el *wrongdoing* (malas prácticas) simplemente no lo reportan (Miceli et al., 2001).

De los diferentes canales que observa el *whistleblower* para hacer públicas las irregularidades, uno es acudir a algún medio de comunicación. Sin embargo, soplar el silbato (*blow the whistle*) no es evidente, las implicaciones pueden ocasionar incluso grandes daños físicos y emocionales para el denunciante. Los denunciantes que se oponen a las irregularidades observadas suelen correr riesgos considerables para ellos mismos, incluyendo la pérdida de ingresos y oportunidades profesionales, e incluso el encarcelamiento (Anvari et al. 2019, 42).

A partir de la revisión de los casos de las empresas seleccionadas, este artículo analiza la dinámica de la interacción entre élites de poder en el gobierno y empresarios, los *whistleblowers*, los contextos políticos y económicos en los que se cometieron actos de corrupción.

1. *Whistleblowers* y medios de comunicación

Siguiendo a Robert van Es & Gerard Smit (2003), el encuentro entre los *whistleblowers* y los medios de comunicación tienden fácilmente a expectativas estresantes, decepcionantes y lastimosas. Ambos dependen del otro, pero a menudo pretenden que no sea así, “de hecho la colusión de intereses socava la actitud profesional de ambas partes” (Van Es y Smit 2003, 148). Algunos de los intereses mencionados por los autores son:

- 1) *El interés compartido, que probablemente se*

denominará interés público o el bien público; 2) El interés simultáneo, es decir, el interés profesional de ambas partes: los medios de comunicación quieren publicar noticias interesantes y los denunciantes quieren acabar con los abusos en sus organizaciones mediante la publicidad; 3) El interés contrario. A los medios de comunicación les interesa que las historias de los denunciantes tengan gran repercusión. Por lo tanto, el denunciante se presenta como un actor principal: en la mayoría de los casos como el héroe trágico de la historia (Van Es y Smit 2003, 148).

La cooperación entre ambas partes se da en la medida en que enfatizan sus intereses compartidos. Por otro lado, la historia del *whistleblower* tiene que encajar en la lógica del medio de comunicación (Van Es y Smit 2003). Particularmente, los medios se interesan en grandes casos de corrupción que constituyen escándalos financieros, desvíos millonarios o lavado de dinero. En el ámbito financiero, los eventos tienen que ver con grandes empresas y quiebras estrepitosas derivadas de malos manejos de las finanzas y registros en los libros contables.

En este sentido, retomaremos brevemente los casos de Enron y Parmalat (Salazar et al. 2007) y cómo sus quiebras estrepitosas arrasaron e impactaron en gran medida a la sociedad. Estos dos casos son ilustradores del papel del *whistleblower* y de por qué su actuar se vuelve relevante en un mundo interconectado, por un lado, por la globalización y los mercados financieros mundiales, y por el otro, por las interacciones entre las élites del poder y prácticas culturales empresariales.

1.1. El caso de Enron

La empresa se constituyó en 1985 a partir de la fusión de las compañías *Houston Natural Gas e InterNouth*. Pasó de ser una distribuidora de gas natural a una firma de transacciones energéticas, mercado recientemente desregulado en EE. UU., y de negocio de los metales, derivados y muchos otros productos, además de tener intereses en diversas partes del mundo como Inglaterra, India, América Latina y Asia (Ibarra 2007, 4). Para el año 2000, sus ingresos provenían principalmente de operaciones comerciales y financieras, desempeñando el papel de un banco, más que de una empresa.

Sus ganancias ascendieron de 4.6 billones de dólares en 1990 a 101 billones de dólares en 2000 (Ibarra 2007, 4). Con activos de cerca de 62 billones de dólares al momento de su debacle en 2001, su caso se convirtió en la quiebra más grande registrada en la historia corporativa de EE. UU., Enron quebró derivado de una suma de pasivos de tal magnitud que excedían el producto interno bruto de Iraq (Ibidem). Al momento de la quiebra miles de empleados enfurecidos perdieron sus planes de retiro, pero además enfrentaban una investigación penal por haber ocultado información a sus accionistas y realizado operaciones ilícitas (Ibidem).

Una particularidad del caso de Enron es que, al momento de la quiebra, salieron a la luz pública los vínculos con numerosos políticos a los que la empresa les canalizaba recursos. “Esos políticos van desde la propia familia Bush en la Casa Blanca, pasando por el Congreso, hasta las cortes de justicia estatales, las legislaturas, y burócratas de todo nivel” (Ibarra 2007, 4). De esta manera la relación funcionario-empresario desempeñó un papel importante sin el cual sería difícil entender los procesos que fueron consolidando a la empresa.

La quiebra de Enron es muestra del valor de la información, el *modus operandi* de los ejecutivos que se hicieron multimillonarios fue esconder información, reportando altas ganancias, ocultando el valor real de la empresa, así como sus adeudos. Así, el valor de la empresa existía solo en papel, todo con el aval de la firma contable encargada de auditar a Enron. Sin embargo, como consecuencia de que la información sobre sus adeudos y demás irregularidades se fue haciendo pública, los inversionistas empezaron a perder confianza en la empresa.

En ese contexto, “una vez que los medios de comunicación se enteraron de que había problemas en Enron y que éste podía ser un caso grande para sus reportajes, prácticamente invadieron Houston” (Ibarra 2007, 8). Los medios reportaron con lujo de detalles las irregularidades cometidas. La manera en la que la prensa trató este caso fue fundamental para que la sociedad norteamericana se diera cuenta de las dimensiones de la corrupción (Ibidem). El caso demostró cómo funcionarios de los distintos poderes y niveles de gobierno recibieron recursos para acceder a peticiones de los ejecutivos de Enron, hasta llegar a la propia desregulación del mercado energético.

Estos escándalos muestran, entre otros aspectos, la necesidad de revisar los controles internos y externos de las empresas, regular la auditoría, revisar principios de ética e integridad, así como la importancia del papel que desempeñan los *whistleblowers*. En el caso de Enron, la *Whistleblower* fue Sherron Watkins, la vicepresidenta que escribió una carta al presidente Kenneth Lay en el verano de 2001 donde le advertía que los métodos contables de la empresa eran inadecuados. (TIME Magazine 2006) Sin embargo, “la dirección de la empresa decidió cambiarla de puesto de trabajo, en lugar de llevar a cabo las necesarias investigaciones que mitigaran el riesgo, así como depurar responsabilidades” (Espín 2017, 117). Por su papel como *whistleblower*, Watkins fue nombrada junto con otras dos mujeres, la mujer del año por la revista Time (TIME Magazine 2006).

El caso expone las prácticas ocultas en el mundo corporativo y bursátil. Estas van tomando forma, se van enraizando y pasan a ser rasgos culturales de estas empresas. Como se verá más adelante, en ocasiones los empleados tienen pleno conocimiento de que existen irregularidades a tal grado que estas empiezan a ser normalizadas, y se perciben como prácticas naturales.

Este caso, al que le siguieron otros, dejó al descubierto el reto que se tiene como sociedad de enfrentar este tipo de fraudes que tienen fuertes impactos a nivel global. Asimismo, surgen varias interrogantes inquietantes a partir de estos casos: ¿qué otras empresas tienen este tipo de prácticas?, ¿los mecanismos de vigilancia y control son suficientes?, ¿Es este caso la punta del iceberg de un problema más profundo en el mundo financiero?, ¿Cómo las élites políticas y económicas desempeñaron un papel para que esta empresa pudiera actuar al margen de la ley?, ¿Cómo las prácticas culturales empresariales y de la clase política contribuyeron a que ocurrieran estos hechos?

1.2. El caso de Parmalat

En 2003, Parmalat, el coloso de los lácteos, se fue a la quiebra estrepitosamente causando pérdidas millonarias de un momento a otro. El impacto de esta quiebra fue a escala mundial, miles de granjeros ya no pudieron vender su leche, ahorradores perdieron sus inversiones, trabajadores su empleo, intermediarios y consumidores fueron también afectados. “Miles de millones de euros fue

el costo financiero del fraude más grande de la historia de Europa” (Gómez-Álvarez y González 2007, 45)

El caso tuvo fuertes implicaciones no solo financieras, sino políticas, sociales, institucionales y culturales en la forma de hacer empresa, en la regulación de los corporativos (Gómez-Álvarez y González 2007) así como en las relaciones empresarios-políticos.

El caso también destapó una red de complicidades políticas y marañas especulativas que permitieron las condiciones para que ocurriera el fraude. Con ello quedó al descubierto la falta de transparencia de una empresa que, si bien era privada, tuvo repercusiones de interés público. Calisto Tanzi, el fundador y dueño del emporio enfrentó cargos por fraude desde prisión. Entre 2003 y 2004 fueron encarceladas 17 personas de un total de 29 acusados (Ibídem). El alcance llegó a siete bancos, algunos estadounidenses, un alemán, un español y los más implicados fueron los italianos.

Respecto al manejo de la información, destacan varios temas. Por un lado, la información contable y demás documentos necesarios para las investigaciones se mandaron a destruir. Así lo revela la prensa: “Cuando se vio con el agua al cuello, el mismo Tanzi -según sus excolaboradores- ordenó destruir todos los documentos, si era necesario acabando ‘a martillazos’, literalmente, con el ordenador, cosa que se hizo hasta el último momento, una vez estallado ya el escándalo” (Amón y Lobato 2004).

Lo anterior es muestra de la falta de controles externos sobre los registros, facturas y demás documentos importantes que después se precisaban necesarios en las investigaciones judiciales. A diferencia de las entidades públicas que se rigen bajo los principios de las leyes de transparencia, en el caso de las empresas, esto representa un pendiente en las agendas legislativas a nivel internacional. En EEUU, el caso Enron derivó en la creación de la denominada Ley SOA (Sarbanes Oxley Act) cuyo objetivo fue endurecer los controles internos de las empresas que cotizan en bolsa (Monge 2015, 33), pero regulaciones de este tipo no garantizan la transparencia necesaria para el adecuado control y seguimiento que aseguren finanzas sanas en este sector.

Por otro lado, en el caso Parmalat algunos contadores de la empresa desobedecieron las órdenes y entregaron la documentación a los magistrados que tenían la labor de reconstruir el entramado (Amón y Lobato 2004) Si bien el papel de los *whistleblowers* es alertar los casos de irregularidades, un tema que va ligado es que, una vez descubiertos los sucesos de corrupción y fraude, es necesario reunir la información para reconocer el derecho a la verdad, a saber cómo ocurrieron los hechos, identificar a los responsables, conocer la configuración de las interacciones, pues casos como estos pasan a ser por su naturaleza de interés público.

En ese entramado, la participación de figuras clave de diversos sectores, incluido el político, tuvo un papel en los muchos acuerdos financieros poco transparentes.

El colapso del corporativo lechero italiano llamó rápidamente la atención sobre la inmensa cantidad de acuerdos financieros poco transparentes que se efectuaron a través de las sociedades instrumentales de inversión en los paraísos fiscales como las Islas Caimán. Negocios que se cerraban en el Caribe tenían repercusiones en el mediterráneo, y viceversa [...] las consecuencias de la quiebra fueron especialmente resentidos en el continente americano [...] el golpe económico fue duro sobre todo en Sudamérica (Gómez-Álvarez y González 2007, 59).

Las consecuencias fueron internacionales, las repercusiones de los negocios en un lado tenían impacto en otro, por ejemplo, en México, donde no había una significativa presencia de Parmalat. En 2004, el gobierno mexicano tuvo que comprar vía Liconsu y Conasupo (Diconsu) cerca de 85 millones de litros de leche a productores mexicanos afectados por el incumplimiento de Parmalat (Gómez-Álvarez y González 2007).

En este caso llama la atención el papel que desempeñaron los empleados y sobre todo la falta de *whistleblowers*. Hasta donde se sabe no hubo denunciante que alertaran sobre los malos manejos que había en la empresa. Lo más cercano a un *whistleblower* fue un auditor de *Deloitte & Touche* Brasil quien manifestó su preocupación a la otra filial *Deloitte & Touche* en Italia sobre ciertas transacciones relativas a *Bonlat Financing Corp.* que era una subsidiaria de Parmalat en las islas Caimán. Sin embargo, fue ignorado

y fue tomado como una suspicacia que ponía en peligro la relación de la auditora con el grupo Parmalat (Arroyo et al. 2004).

Los medios de comunicación italianos reportaron que los empleados de Parmalat solían bromear sobre los enormes y falsos contratos de la compañía con Cuba que, de ser reales, habrían inundado la isla con leche de Parmalat. La mayoría de esos empleados no se beneficiaron directamente del fraude (Zingales 2004). Esto es muestra de que los empleados sabían de las irregularidades, las bromas que hacían dan cuenta de esta normalización de prácticas culturales empresariales que se entienden eran constantes e incluso conocidas en la corporación.

Particularmente, si la mayoría de los empleados no recibieron beneficios del fraude, habría que voltear la mirada hacia las razones de los potenciales *whistleblowers* para no alzar la voz. La literatura sobre la denuncia de irregularidades ha indagado sobre las razones para no denunciar, por ejemplo: (a) la impresión de que no se tomarán medidas correctivas; (b) el riesgo de perder la confidencialidad del informe; y (c) el miedo a las represalias o a las consecuencias de la denuncia (Bhargava y Madala 2014). Otra razón es que el *whistleblower* al detectar que las irregularidades se generan desde la alta gerencia, en este caso la familia Tanzi, es plausible que sea más renuente a realizar la denuncia.

En un fraude corporativo de tamaños colosales se vuelve más riesgosa la denuncia. Esto derivado de la existencia de redes de poder que ya no son solo de la empresa, sino que involucran a otros sectores como el bancario y el gubernamental. La colusión en este tipo de casos es muy grande, por lo que la intervención a través de la denuncia se percibe poco probable. Cabe preguntarse, ¿qué ganaría un *whistleblower* al realizar una denuncia más allá que la coherencia de haber actuado éticamente? Esto por supuesto es discutible, pero en un mundo interconectado, globalizado, donde el trabajo es el medio de subsistencia para las clases trabajadoras, puede entenderse la falta de incentivos para el denunciante.

El denunciante calcula costos y estos están relacionados con el contexto personal y ambiente laboral en el que se desarrolla cada caso. Así, “el aspecto cultural del aparato administrativo es pieza clave, pues las presiones formales

e informales que los potenciales informantes internos calculen que van a sufrir, afectan críticamente el éxito y efectividad de este tipo de mecanismos” (Arellano et al. 2012, 42).

Una aproximación al *Whistleblowing* desde las teorías del poder

En contextos donde existen actividades irregulares relacionadas con la corrupción, resulta fundamental entender la relación entre los *whistleblowers* y los círculos de poder que los rodean, esto se analizó con base en una aproximación a la teoría del poder de Charles W. Mills (2013). Asimismo, se siguieron los escritos de Near y Miceli (1985) quienes señalan que, dado que el *Whistleblowing* implica el uso del poder en las organizaciones y la motivación del actor para realizar intentos de denuncia, es apropiada la teoría del poder (Near & Miceli, 1985).

En el caso del *whistleblower*, la posición jerárquica en la empresa siempre es importante para el denunciante. Otro aspecto para considerar es el relativo a un balance entre lealtades y deberes (Ashforth y Anand 2003; Hersh, 2002). Los denunciantes ponen en la balanza la lealtad que consideran al interior de la organización y el deber que tienen de conocer sobre alguna irregularidad y la posibilidad de denunciar.

Más allá de la posición jerárquica, y el equilibrio entre lealtades y deberes, es necesario interrogarnos cómo se ejerce el poder de los altos mandos en relación con los empleados de menor nivel y por qué esto importa. Siguiendo a Mills (2013), las élites en el poder son aquellos que gobiernan y que toman decisiones “importantes” que el resto de la sociedad puede no comprender, ni ha sido participe en ellas, pero que sabe han sido tomadas. Mills (2013) establece que las jerarquías del Estado, las empresas económicas y el ejército son los medios del poder. Los puestos de la cima son la clave sociológica para comprender el papel de los círculos sociales más altos de Estados Unidos (Mills 2013).

La concentración exorbitante de poder de las grandes empresas es difícil sin una autoridad política complaciente (Mills 2005, 100), las relaciones entre las minorías poderosas buscan mantener e incrementar el poder,

volviendo indispensable atender las necesidades de una y otra parte mediante acuerdos informales que prometen garantías en la persecución de intereses privados a través de actos de reciprocidad, es decir, “los políticos sólo pueden conceder favores financieros cuando hay hombres del mundo económico dispuestos a recibirlos. Y los del mundo económico sólo pueden buscar favores políticos si hay agentes políticos capaces de otorgar dichos favores” (Mills, 2005, 321).

En los casos que nos ocupan, los nexos de los altos mandos empresariales con altos funcionarios de gobierno fueron evidentes, ya que el intercambio de favores entre estas élites estuvo presente, por lo tanto, se constata que “cuando las instituciones políticas y las oportunidades económicas están concentradas y relacionadas entre sí, entonces las funciones públicas pueden ejercerse en provecho propio” (Mills 2005, 321).

Sin duda la intervención de los *whistleblowers* fractura la relación de la cúpula empresarial con los funcionarios públicos de alto nivel. Al revelarse públicamente los fraudes y con ello las relaciones de poder, siempre hay lugar para que alguna de las partes asuma total desconocimiento del vínculo, tal debilitamiento rompe y deja a los corruptos financieros sin el respaldo político del que gozaban.

Mills (2005) ya lo señalaba cuando, por ejemplo, decía que entre los “miembros de la fraternidad del éxito el tener una ficha policíaca significa simplemente que se carecía de buenas amistades” (316). En los casos de corrupción en el sistema financiero analizados, fue tal la debacle que los responsables ya no pudieron protegerse entre sí. La situación era tan grave que hubiera sido políticamente inviable respaldar a los responsables de un fraude colosal. Esta lógica en la arena política es más común de lo que se puede imaginar, por ejemplo, en casos graves de corrupción en México, una vez que son puestos al descubierto, los responsables van perdiendo el apoyo de sus allegados políticos y de sus propios partidos.

En general, las manipulaciones empresariales contables son un reflejo desmedido de la ambición de poder. Fraudes de esta naturaleza son la muestra de que la corrupción en el sistema financiero global focalizado en la acumulación de capital puede ser muy nocivo para la sociedad. Mantener el esquema de empresa altamente exitosa fue posible sólo

mediante la corrupción en el sistema financiero (corromper contadores, firmas de auditores, bancos, reguladores, etc.). Así, el argumento de Mills respecto a que “una gran parte de la corrupción norteamericana es parte del viejo esfuerzo por enriquecerse y después, por hacerse todavía más rico” (Mills 2005, 321), es válido para otras latitudes como lo muestra el caso italiano de Parmalat. Aquí es donde el papel del *whistleblower* resulta de gran relevancia pues la denuncia es fundamental para combatir y frenar el proceso que dio pie a la corrupción y demás irregularidades.

Aterrizando lo anterior en el caso de Enron, cómo fue posible que la alta dirección tuviera la alerta de la *whistleblower* y que la reacción fuera simplemente cambiarla de puesto de trabajo. Claramente la dirección que formaba parte de la élite empresarial sabía de estos movimientos, y al conocer de la alerta de la denunciante no tomaron las acciones necesarias para mitigar los riesgos al estar ellos mismos involucrados en las irregularidades. En este entramado de Enron se combinó también la firma auditora que conocía de los manejos irregulares. Es decir, el encargado de vigilar también se coludió. Pero más grave aún fue la participación de los altos funcionarios de la Casa Blanca, la élite política fue fundamental para que este caso alcanzará las dimensiones descritas.

Los nexos de Kenneth Lay, el director que recibió la carta de la *whistleblower*, quien era el principal directivo de Enron, con el expresidente Bush (padre) se remontan a 1980 cuando este necesitaba dinero para su campaña. Lay le dio fondos para su campaña y aunque no ganó se posicionó como vicepresidente del gobierno de Ronald Reagan. La relación que es importante identificar es que, a partir de esta configuración, se realizaron movimientos desregulatorios del sector energético que Lay buscaba desde años atrás. Él mismo participó como asesor y como parte de un comité dentro de una convención para la que Enron puso miles de dólares para su organización (Ibidem). En resumen, las interacciones entre la élite política y la económica relacionada con la empresa Enron se fueron construyendo a base del intercambio dinero-favores, por ejemplo, montos para campañas políticas a cambio de desregulaciones y reformas fiscales que permitieron a la empresa ser el gran coloso financiero.

El caso Parmalat no fue diferente, las élites políticas estuvieron involucradas desde un inicio. La interacción entre política y negocios es más clara en este caso pues se conjugaron dos elementos en un solo actor, Berlusconi era a la vez primer ministro de Italia y empresario; era considerado por la revista *Financial Times* como uno de los hombres más ricos del planeta.

Parmalat, similar que en el caso Enron, financiaba las actividades de los políticos, campañas electorales en periódicos y diversos eventos (Gómez-Álvarez y González 2007, 62). Al momento de la quiebra el gobierno de Berlusconi salió al rescate del emporio de Parmalat a través de un decreto de ley.

Como establece Mills (2013) las élites son una minoría poderosa, y por debajo están los políticos profesionales en distintos espacios de toma de decisiones. En los casos estudiados, se puede afirmar que esa minoría poderosa interconectada entre el sector político-económico fue devastadora para muchas familias que tenían sus ahorros invertidos en estas grandes empresas. Las élites deciden, dirigen, regulan, definen rumbos y vidas. La interacción de estas para generar irregularidades de corrupción puede ser una muy mala combinación para la estabilidad financiera. Es por ello, que es necesario avanzar hacia controles robustos en materia anticorrupción que incluyan en todo momento al sector empresarial.

En este escenario de poderosos, los *whistleblowers* pueden ser percibidos como héroes, como aquellos que fueron capaces de alzar la voz ante las irregularidades. Sin embargo, enfrentar a los poderosos puede ser sumamente riesgoso por lo que esta tarea requiere de una correlación de fuerzas mayores. Los *whistleblowers* requieren de un sistema normativo de protección y de una sociedad que reconozca el esfuerzo y el riesgo que enfrentan. Sin embargo, son parte de un sistema que debe ser más robusto en sus controles anticorrupción, respaldado por el cuerpo normativo y de garantías mínimas para su efectiva protección, pero también debe ir acompañado de nuevas prácticas culturales, organizacionales e institucionales que se encaminen a combatir desde diversos frentes a la corrupción. El tema deja muchas reflexiones por delante.

2. Consideraciones finales

El *Whistleblowing* es pieza fundamental en el combate a la corrupción, ya sea en el sector público o privado. La relación empresarios-gobernantes es relevante ya que implica la monopolización del poder político-económico y da lugar a efectos perniciosos para la sociedad.

La denuncia de irregularidades enfrenta barreras estructurales y culturales para su efectiva materialización. En el caso de Enron y Parmalat se observó que la denuncia externa, vía los medios de comunicación tiene un potencial impacto de gran magnitud. La difusión de las irregularidades se vuelve parte de la fiscalización ciudadana y de la rendición de cuentas.

La cultura de la transparencia es necesaria para asegurar los controles en el sector empresarial. Casos similares en el sector público dan cuenta de la necesidad de un marco regulatorio efectivo para preservar los archivos, que son la caja negra (como en los aviones) para explicar las irregularidades que propiciaron la quiebra y así identificar la cadena de responsables de estas.

El papel de los *whistleblowers* puede ser determinante como mecanismo de intervención, pues el momento de la denuncia es clave para frenar la escalada de corrupción. Sin embargo, es necesario precisar que el proceso de la denuncia no es sencillo. En el caso de la vicepresidenta de Enron la pregunta es si debió de denunciar ante diferentes canales y no solo ante su superior jerárquico. Si bien esta información sirvió más adelante en tribunales, en su momento se descartó.

Este tipo de procesos requieren de esfuerzos coordinados. Enfrentar, a través de la denuncia, a las élites del poder puede poner en riesgo la vida del denunciante. La particularidad que aporta estudiar estos casos en las empresas es que la colusión se da entre los mismos actores, empresarios-políticos y gobernantes. Cuando la corrupción se da en el sector público, la fórmula es a la inversa: relación políticos y gobernantes-empresarios. El orden de los actores no altera el producto. Ante esto, se reafirma que no se puede recargar la responsabilidad social de la denuncia únicamente a los *whistleblowers*.

Bibliografía

- Amón, R y M. Lobato. 2004. Disponible en: “El 'Enron europeo' 'Agujero' en Parmalat: blanco y en botella”. Un suplemento de EL MUNDO 204 (enero). Disponible en: <https://www.elmundo.es/nuevaeconomia/2004/204/1073917198.html>
- Anvari, Farid, Michael Wenzel, Lydia Woodyatt, y S. Alexander Haslam. 2019. “The social psychology of whistleblowing: An integrated model”. *Organizational Psychology Review* Vo. 9, Issue 1, (febrero): 41-67. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/2041386619849085>
- Arellano, David, Alejandra Medina, Roberto Rodríguez. 2012. “Instrumentar una política de Informantes Internos (Whistleblowers): ¿Mecanismo viable en México para atacar la corrupción?” *Foro Internacional*, 1 (enero-marzo): 38-91. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59929087002>
- Arroyo, María, Izaskun Artucha y Antonio Arroyo. 2004. “El fraude contable Parmalat”. *Revista De La Facultad De Derecho*, 63 (septiembre-diciembre): 253-275. Disponible en: <https://revistas.comillas.edu/index.php/revistaicade/article/view/6467>
- Ashforth, Blake y Vikas Anand. 2003. “The Normalization of Corruption in Organizations”. *Research in Organizational Behavior*, 25, 1-52. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/S0191-3085\(03\)25001-2](https://doi.org/10.1016/S0191-3085(03)25001-2)
- Berry, Benisa. 2004. “Organizational Culture: A Framework and Strategies for Facilitating Employee Whistleblowing”. *Employee Responsibilities and Rights Journal* 16 (marzo): 1-11. Disponible en: <https://doi.org/10.1023/B:ERRJ.0000017516.40437.b1>

- Bhargava, Nimisha. y Mani Kumari Madala, 2014. "An Overview of Whistleblowing Status in Various Continents Across the World" *ResearchGate* 10 (Octubre): 1-17. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/328448734_An_Overview_of_Whistleblowing_Status_in_Various_Continents_Across_the_World
- Cailleba, P. y S. Charreire Petit. 2018. "The whistleblower as the personification of a moral and managerial paradox". *Unplugged - Society. M@n@gement*, Vol. 21 (Núm. 1): 675-690. Disponible en: <https://doi.org/10.3917/mana.211.0675>
- Castruita, Cesar. 2004. "Broncas de Parmalat". *La Crónica*, 20 de (febrero). Disponible en: <http://www.cronica.com.mx/nota.php?idc=110438>
- Espín Martí Rosa. 2017. *El Canal de Denuncias Internas en la Actividad Empresarial como Instrumento del Compliance*. Universitat Autònoma de Barcelona.
- Gómez-Álvarez, David, y Verónica González. 2007. La leche es blanca pero no transparente. Parmalat, breve recuento de un gran fraude. En P. Salazar Ugarte, *El poder de la transparencia: nueve derrotas a la opacidad* (págs. 45-78). México: UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Hersh, M. A. 2002. Whistleblowers—Heroes or traitors?: Individual and collective responsibility for ethical behaviour. *Annual Reviews in Control*, 26, 243-262. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/S1367-5788\(02\)00025-1](https://doi.org/10.1016/S1367-5788(02)00025-1)
- Ibarra Palafox, Francisco. 2007. Enron o érase una vez en los Estados Unidos. En P. Salazar Ugarte, *El poder de la transparencia: nueve derrotas a la opacidad* (Segunda ed., págs. 1-44). México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Mills, Charles Wright. 2013. *La élite del poder*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Miceli, Marcia P., James R. Van Scotter, Janet P. Near, y Michael T. Rehg. 2001. "Individual Differences and Whistle-Blowing". *Academy of Management Proceedings* Núm. 1: C1-C6. Disponible en: <https://doi.org/10.5465/APBPP.2001.6133834>
- Monge Bravo, Rodrigo. 2015. *Contabilidad creativa y estafa: Análisis del Caso Enron*. Trabajo de fin de grado, Universidad Pontificia Comillas. Disponible en: <https://repositorio.comillas.edu/xmlui/handle/11531/4565>
- Near, Janet P. y Marcia P. Miceli. 1985. "Organizational dissidence: The case of whistle-blowing". *Journal of Business Ethics* 4 (febrero): 1-16. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/BF00382668>
- Salazar Ugarte, Pedro. 2007. *El poder de la transparencia: nueve derrotas a la opacidad*. México: Universidad Nacional Autónoma México, Instituto de Investigaciones Jurídicas: Instituto Federal de Acceso a la Información.
- TIME Magazine. 2006. "Person of the Year: A Photo History. The Whistleblowers: 2002". *Revista TIME* (Diciembre). Disponible en: http://content.time.com/time/specials/packages/article/0,28804,2019712_2019710_2019677,00.html
- Van Es, Robert y Gerard Smit, G. 2003. Whistleblowing and media logic: a case study. *Business Ethics: A European Review*, 12(2), 144-150.
- Verschoor, Curtis C.. 2005. "Is this the age of whistleblowers?". *Strategic Finance*: 17-19.
- Zingales, Luigi. 2004. "Want to stop corporate fraud? Pay off those whistle-blowers". *The Washington Post*, 18 de Enero. Disponible en: <https://www.washingtonpost.com/archive/opinions/2004/01/18/want-to-stop-corporate-fraud-pay-off-those-whistle-blowers/24f1591a-6e96-458b-a20b-bea80c384074/>

TESIS: EL PROBLEMA DE LA COORDINACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS. UN ANÁLISIS DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN (SNA).

Autor: Jason Alexis Camacho Pérez
Grado: Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos
Universidad: Universidad Nacional Autónoma de México
Año: 2020

Por **Francisco Miguel Aguirre Arias**¹

¹ Maestro en Gestión Pública Aplicada, Doctorante en Innovación y Responsabilidad Social. Activo en el Colectivo de Ciudadanos por Municipios Transparentes, Comisionado del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes. Profesor de posgrado en la Universidad Panamericana. Participa en el proyecto de investigación Iceberg del CIDE y miembro de la Red Académica del Gobierno Abierto (RAGA) y de International Society for Third-Sector Research.

Palabras clave: Sistema Nacional Anticorrupción, coordinación, políticas públicas

Keywords: National Anti-Corruption System, coordination, public policies

La tesis plantea una discusión para nada banal, es desde mi punto de vista, el punto fino de un análisis serio sobre el desempeño, hasta el momento, del Sistema Nacional Anticorrupción (**SNA**). Para el autor, el gran problema al que se enfrenta el **SNA**, es la incapacidad para implementar políticas e instrumentos para combatir la corrupción de manera coordinada, debido a problemas de origen, ya que su objetivo se limita asegurar la coordinación para diseñar bases, principios y políticas cumpliendo con una base normativa mínima, pero sin garantizar que la implementación se estructure en procedimientos conjuntos, sino segmentados e individualizados, a causa de diversos factores como falta de reglas de coordinación, una estructura institucional incompleta y la nula capacidad para emitir recomendaciones vinculantes y sanciones a las instituciones que no se articulen en el combate a la corrupción.

La complejidad de la coordinación como herramienta institucional dentro del **SNA** radica en que está presente a lo largo de casi cualquier proceso de creación institucional, así como en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, por lo que su desarrollo implica la deliberación, conflictos, procedimientos y logro de acuerdos para la operacionalización y desarrollo institucional del mismo en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en los diferentes órdenes de gobierno.

Por lo tanto, el establecimiento de reglas de coordinación entre instituciones debe ser una prioridad para cumplir con las diferentes obligaciones del Sistema como la elaboración de políticas anticorrupción, la consolidación de Sistemas Locales Anticorrupción, el monitoreo, seguimiento, sanción, reparación y recuperación de activos, como consecuencia de los hechos de corrupción.

En este sentido, la tesis se planteó como objetivos: Explicar el concepto de coordinación para entender su función en la operación institucional del **SNA**; Identificar tipos y niveles de coordinación entre las organizaciones que componen el **SNA**, para dar cuenta de cómo opera en las actividades del Sistema y Analizar factores que obstaculizan o facilitan el desarrollo de la coordinación en el diseño e implementación de políticas públicas e instrumentos para combatir la corrupción. Que me parece, cumplieron con el objetivo. Para ello se plantearon preguntas de investigación como, ¿Por qué el diseño institucional del **SNA** se estructura a través del concepto de coordinación?; ¿Cuáles esquemas de coordinación han orientado la articulación entre las organizaciones que conforman el **SNA**? y ¿Qué factores impiden que la coordinación se traduzca en instrumentos y políticas para combatir la corrupción?

Sobre la metodología de la tesis, se consideró el análisis de política pública como herramienta metodológica para permitir analizar de manera secuencial y ordenada al **SNA**, considerando, cómo se insertó en la agenda de gobierno, su formulación y sus primeros pasos de implementación y el papel que tiene la coordinación como un elemento presente a lo largo de las etapas que han dado creación al **SNA**, por lo que, siguiendo esta lógica, este trabajo se estructura en tres capítulos: el primero, que presenta un marco teórico-conceptual que trata de analizar el concepto de corrupción partiendo de sus impactos en la sociedad mexicana y considerando enfoques

teóricos como el neoinstitucionalismo económico y la elección pública, además de contextualizar el enfoque de política pública para vincularlo con la teoría de las relaciones intergubernamentales y de coordinación. El segundo capítulo, al considerar que la corrupción es un problema sistémico, se hace una recapitulación de los esfuerzos institucionales previos (en México) para combatir la corrupción y se describen las experiencias internacionales en la materia con el fin de saber cómo esos precedentes moldearon la creación del **SNA**. Y para finalizar, se considera la relación entre la estructura legal y el proceso político, se analiza finamente cómo incide esta interacción en la coordinación dentro del **SNA** a partir del análisis de cuatro variables: Coordinación normativa, Instrumentos y políticas acordadas, Coordinación operativa y el Nivel de coordinación. La finalidad de analizar dichos elementos radica en la importancia de comprender qué factores dificultan que la coordinación pase de los postulados normativos a la práctica. Para ello se hace uso de las actas, anexos y versiones estenográficas de las sesiones realizadas por el Comité Coordinador y la Comisión Ejecutiva del **SNA** desde su creación en julio de 2017, hasta la aprobación de la Política Nacional Anticorrupción en enero de 2020.

Posteriormente, se realiza un epílogo, bien logrado, en donde se reflexiona acerca de la importancia de la principal política generada por el **SNA**: la Política Nacional Anticorrupción. Se discute su diseño, sus objetivos y los retos de coordinación que enfrentará para su implementación. Finalmente se presentan una serie de conclusiones que permiten entrever que el diseño institucional ambicioso y complejo del **SNA** puede dificultar la coordinación de políticas públicas para enfrentar la corrupción, y se presentan hipótesis explicativas que podrían brindar pistas sobre los obstáculos a tratar para potencializar el Sistema. El problema no son los dientes, sino la ortodoncia dice en algún momento la tesis y tiene absoluta razón el autor. Si deseas conocer una explicación sobre el estatus de la coordinación en el Sistema y encontrar pistas para mejorarlo, se convierte la tesis en un texto imprescindible, sobretodo para los hacedores e implementadores de políticas o programas anticorrupción en México.



SECRETARÍA EJECUTIVA DEL
SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN
DE AGUASCALIENTES



Atlas
Municipal
2022



YA DISPONIBLE

www.seaaguascalientes.org/publicaciones/