



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL
ESTADO DE MÉXICO**



**Facultad de Ciencias Políticas y
Sociales**

**“CORRUPCIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA EN MÉXICO: EL
CASO DEL CENTRO DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS DE
TOLUCA”**

Tesis que para obtener el título de:
Doctora en Ciencias Sociales

Presenta:
Alicia Trejo Patiño

Directora:
Dra. Leticia Heras Gómez

Toluca Méx; Marzo de 2015

DEDICATORIA

A mis padres por su apoyo, consejos, comprensión, y amor. Me han dado todo lo que soy como persona, mis valores, mis principios, mi carácter, mi empeño, mi perseverancia, mi coraje para conseguir mis objetivos. Este trabajo es con todo mi cariño y mi amor para ustedes que han hecho todo en la vida para que yo pudiera lograr mis sueños, por motivarme y darme la mano cuando sentía que el camino se terminaba, a ustedes por siempre mi corazón y mi agradecimiento, los amo.

Papá y mamá

A mis hermanos por estar siempre presentes, gracias por su paciencia, por compartir alegrías, risas y preocupaciones. Por estar siempre a mi lado en los momentos más importantes de mi vida, por ser mi apoyo incondicional. Con cariño para ustedes.

Adriana, Aida y Raúl

AGRADECIMIENTOS

La culminación de la tesis doctoral, sin duda deriva de la cooperación desinteresada de todas y cada una de las personas que a continuación citaré y muchas de las cuales han sido un soporte sustantivo en la elaboración de la misma.

Primero agradezco a Dios, por estar conmigo en cada paso que doy, por fortalecer mi corazón e iluminar mi mente y por haber puesto en mi camino a aquellas personas que han sido mi soporte y compañía durante estos años.

Agradezco hoy y siempre a mi familia. A mis padres, mis hermanas y hermano, porque con el apoyo y la alegría que me brindan me dan la fortaleza necesaria para seguir adelante. Gracias por compartir su vida conmigo y por darme aliento para la ardua tarea de caminar hacia la perspectiva de un nuevo día.

Sin duda alguna este proyecto doctoral no hubiera sido posible sin el apoyo de mi directora de tesis, gracias Dra. Leticia Heras Gómez por compartir sus conocimientos, por enseñarme a ser persistente, por su paciencia y su motivación lo cual ha sido fundamental para la realización de este trabajo de investigación. Gracias por inculcar en mí un sentido de responsabilidad y rigor académico.

Agradezco infinitamente a la Dra. Guillermina Díaz Pérez, al Dr. Aldo Muñoz Armenta y al Dr. Carlos Arechavaleta por su dedicación, esfuerzo y tiempo para la revisión de la tesis. Los admiro y estaré siempre agradecida por los conocimientos compartidos.

A todos los amigos y compañeros que en algún momento han sufrido los efectos de escribir una tesis, por su apoyo y escucha en los momentos de estrés, por estar conmigo en todo momento, por entender mis ausencias, desde los más profundo de mi corazón les agradezco el haberme brindado todo el apoyo, colaboración, ánimo y sobre todo cariño y amistad.

Gracias a todos los que han contribuido en mi formación, a todos aquellos que han estado a mi lado a lo largo de mi vida y a aquellos que no están aquí, pero que me ayudaron a que este gran esfuerzo se volviera realidad.

Gracias infinitamente a todos y cada uno de los que formaron parte de este trabajo y que forman parte de mi vida.

INDICE

INTRODUCCIÓN	8
CAPÍTULO 1. INSTITUCIONES Y CORRUPCIÓN: UN ACERCAMIENTO DESDE EL NEOINSTITUCIONALISMO A LA CORRUPCIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA.....	17
1.1. Estado del Arte sobre la Corrupción	18
1.1.1. Definición	18
1.1.2. Perspectivas teóricas para el estudio de la Corrupción	22
1.1.3. Disciplinas explicativas	38
1.1.4. Índices de Percepción de la Corrupción	55
1.2. Propuesta teórica del estudio de la corrupción	62
1.2.1. Corrupción desde la óptica neoinstitucionalista: reglas formales	64
1.2.2. Corrupción desde la óptica neoinstitucional: reglas informales.....	66
1.3. Corrupción político-administrativa como disciplinas explicativas de la corrupción institucional.....	70
CAPITULO 2. ¿CÓMO ESTUDIAR LA CORRUPCIÓN DESDE LAS INSTITUCIONES?	74
2.1. Justificación	75
2.2. La problemática que aborda la tesis	78
2.3. Hipótesis e interrogantes iniciales	83
2.4. Objetivo	84
2.5. La estrategia metodológica propuesta en la tesis: estudio de caso	86
2.5.1. Diseño de la Investigación.....	86
2.5.2. Estrategia de Investigación: Estudio de caso	90
2.5.3. Técnicas de Investigación.....	93
CAPITULO 3. CORRUPCIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA EN MÉXICO	100
3.1. Contextualizando la corrupción en México.....	100
3.1.1. Democracia y corrupción en México. Líneas generales de análisis	101
3.1.2. Índices de Percepción de la Corrupción en México	106
3.1.3. Casos de corrupción en México	110
3.1.4. Acciones realizadas para el combate a la corrupción en México	115

3.2.	Corrupción Estado de México	123
3.2.1.	Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno: Estado de México.....	124
3.2.2.	Casos de Corrupción.....	126
3.2.3.	Acciones realizadas para inhibir la corrupción: Estado de México	130
CAPÍTULO 4. CORRUPCIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA: CENTRO DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS DE TOLUCA		137
4.1.	Centros de Servicios Administrativos del Estado de México: estructura organizacional y operativa.	138
4.1.1.	Centro de Servicios Administrativos de Toluca: estructura organizacional y operativa 143	
4.2.	Acercamiento empírico al estudio de la corrupción en el Centro de Servicios Administrativos de Toluca.....	154
4.3.	Corrupción político-administrativa: Centro de Servicios Administrativos de Toluca.	159
4.3.1.	Corrupción y reglas formales: un acercamiento al CSAT	160
4.3.2.	Corrupción y reglas informales: un acercamiento al CSAT.	178
4.4.	Percepción sobre la Corrupción político-administrativa en el Centro de Servicios Administrativos de Toluca.....	185
CONCLUSIONES		200
BIBLIOGRAFÍA.....		208
ANEXOS		224

INDICE DE FIGURAS

CAPITULO 1. INSTITUCIONES Y CORRUPCIÓN: UN ACERCAMIENTO DESDE EL NEOINSTITUCIONALISMO A LA CORRUPCIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA	Pág.
Figura 1.1. Estado del Arte: Corrupción.....	61
Figura 1.2. Esquema de la corrupción: perspectiva neoinstitucional.....	69
Figura 1.3. Principales referentes teóricos de la investigación.....	71
CAPÍTULO 2. ¿CÓMO ESTUDIAR LA CORRUPCIÓN DESDE LAS INSTITUCIONES?	
Figura 2.1. Método mixto de Investigación.....	88
Figura 2.2. Elementos de un estudio de caso.....	92
Figura 2.3. Fases de la investigación.....	98
Figura 2.4. Construcción metodológica de Investigación.....	99
CAPÍTULO 4. CORRUPCIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA: CENTRO DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS DE TOLUCA	
Figura 4.1. Ubicación de los Centros de Servicios Administrativos Estado de México.....	138
Figura 4.2. Organigrama de la Secretaría de Finanzas. Gobierno del Estado de México.....	146
Figura 4.3. Organigrama Centro de Servicios Administrativos de Toluca.....	148
Figura 4.4. Estructura Organizacional Jerárquica.....	164
Figura 4.5. Modelo de Rendición de Cuentas.....	172

INDICE DE CUADROS

CAPITULO 1. INSTITUCIONES Y CORRUPCIÓN: UN ACERCAMIENTO DESDE EL NEOINSTITUCIONALISMO A LA CORRUPCIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA	Pág.
Cuadro 1.1. Perspectivas teóricas de estudio de la Corrupción.....	37
Cuadro 1.2. Índices de Percepción de la Corrupción.....	58
Cuadro 2.1. Índice de Percepción de la Corrupción: México 2002-2013.....	81
CAPITULO 3. CORRUPCIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA EN MÉXICO	
Cuadro 3.1. Índice de Percepción de la Corrupción en México 1995-2013.....	108
CAPÍTULO 4. CORRUPCIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA: CENTRO DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS DE TOLUCA	
Cuadro 4.1. Servicios que proporciona el Centro de Servicios Administrativos de Toluca.....	149
Cuadro 4.2. Centros de Servicios Administrativos del Estado de México.....	153
Cuadro 4.3. Entrevistados. Centro de Servicios Administrativos de Toluca.....	156
Cuadro 4.4 Registro de información: Diario de Campo (14 de abril -22 de mayo).....	157
Cuadro 4.5. Contraloría Interna. Relación de quejas- denuncias y recursos de reconsideración. 2013-2014.....	175
Cuadro 4.6. Centro de Servicios Administrativos de Toluca. Informe de las Auditorías. Secretaría de la Contraloría. 2013.....	176
Cuadro 4.7. Sanciones a Servidores Públicos. Centro de Servicios Administrativos de Toluca. 2012-2013.....	178
Cuadro 4.8. Reglas formales. Centro de Servicios Administrativos de Toluca.....	182
Cuadro 4.9. Reglas Informales. Centro de Servicios Administrativos de Toluca.....	183

INDICE DE GRÁFICAS

CAPITULO 3. CORRUPCIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA EN MÉXICO	Pág.
Gráficas 3.1. y 3.2. ¿Qué le falta a la democracia en su país?.....	107
Gráfica 3.3. Índice de Percepción de la Corrupción México: 1995-2012.....	109
Gráfica 3.4 Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (2001-2010).....	125
CAPÍTULO 4. CORRUPCIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA: CENTRO DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS DE TOLUCA	
Gráfica 4.1. Principal problema de las instituciones públicas en el Estado de México.....	186
Gráfica 4.2. ¿Considera que el exceso de normas y procedimientos institucionales para la realización de algún trámite es causa de prácticas de corrupción?.....	187
Gráfica 4.3. De estas opciones, ¿cuál cree usted que es la principal razón por la que las instituciones no cumplen sus objetivos institucionales?.....	189
Gráfica 4.4. Si una persona que nunca ha asistido al CSAT a realizar algún trámite le preguntara ¿qué posibilidades hay en el CSAT de que algún servidor público acepte dinero para realizar algún trámite, qué le contestaría?.....	190
Gráfica 4.5. En los últimos trámites que ha realizado en el Centro de Servicios Administrativos de Toluca ¿le solicitaron o dio propinas o soborno a algún servidor público?.....	191
Gráfica 4.6. ¿En los últimos trámites que ha realizado ha ofrecido algún pago extra a los servidores públicos del CSAT para la agilización de algún trámite?.....	192
Gráfica 4.7. Considera que debido al tiempo que ocupa para la realización de su trámite ¿se justifica pagar soborno para la agilización del servicio?.....	193
Gráfica 4.8. Diga usted que tan de acuerdo está con la siguiente afirmación: "Los intermediarios, son personas que ayudan a la agilización de trámites, ahorro de tiempo y facilitan la obtención de algún servicio".....	194
Gráfica 4.9. ¿Cuál considera usted, que es la razón por la cual los usuarios recurren al servicio de los intermediarios?.....	195
Gráfica 4.10. ¿Cómo calificaría el desempeño del CSAT? Muy buena=100-90, Buena=89-70, Regular= 69-50, Mala= 49-30 y Muy mala 20-0.....	196

INTRODUCCIÓN

La presente investigación tiene como objetivo principal analizar la presencia de la corrupción en el Centro de Servicios Administrativos de Toluca, Estado de México. La pregunta de investigación que sirvió de eje es: ¿qué tanto la institucionalización de las reglas informales y la debilidad de las reglas formales han generado mecanismos para consentir la corrupción, cómo esto afecta el logro de objetivos institucionales, y debilita la credibilidad y en las instituciones gubernamentales?, tomando como caso de estudio el Centro de Servicios Administrativos de Toluca, Estado de México.

La hipótesis que nos propusimos comprobar es que, en tanto sigan imperando en México las reglas informales sobre las formales en las instituciones públicas, se seguirán presentando actos de corrupción en la Administración Pública, y en consecuencia sus funciones se verán afectadas, al disminuir la credibilidad y confianza de la ciudadanía en el quehacer gubernamental.

El estudio se justifica por dos razones principales: la primera, es que existe una gran cantidad de aproximaciones teóricas sobre el tema en general pero al mismo tiempo son escasas las que aportan elementos para explicar instituciones específicas. La segunda es que para el caso de México el análisis de la corrupción desde esta perspectiva, es decir, con un sustento teórico pero con un trabajo detallado en la investigación empírica, ha sido poco aplicada a las instituciones gubernamentales y menos aún a las del ámbito local.

Se ha elegido el CSAT porque de acuerdo a su naturaleza -es decir como instancia encargada de recaudar ingresos para el Estado de México-, se convierte en una de las áreas más vulnerables para que sus funcionarios sean propensos a incurrir en actos de corrupción. Además, de los diez Centros de Servicios Administrativos del Estado de México, el de Toluca es el que atiende a una mayor parte de la población de la entidad, 2, 396,119 habitantes; asimismo se enfoca a una

demarcación geográfica de 11 municipios, y otorga servicios a un promedio de 3,700 usuarios diariamente¹, lo que lo convierte en el área de mayor afluencia y atención de usuarios y por tanto el que mayores ingresos general al Estado.

Entre los teóricos, la preocupación por la corrupción no es nueva; por el contrario, es una cuestión sobre la que se han vertido ríos de tinta, en unos casos tratando de buscarle solución y en otros intentando buscarle una explicación científica. Lo que sí ha variado, entre las etapas históricas pasadas y el periodo contemporáneo, es el núcleo duro sobre el que se desarrollan las diferentes investigaciones que abordan esta temática.

Para dar cuenta de lo señalado, realizamos en primera instancia, un estudio exhaustivo sobre la forma de conceptualizar la corrupción desde distintas disciplinas desde las cuales se ha estudiado la corrupción como fueron: antropológica, sociológica, económica y la ciencia política y administración pública, siendo en ésta última en donde se ubicó nuestro estudio, en virtud de que se trata de una institución gubernamental. Esto debido a que se asocia a factores como el abuso de poder, que se expresa mediante el uso de posiciones públicas o de representación, y la carencia o debilidad de los procedimientos y mecanismos institucionales. La ciencia política y la administración pública ofrecen al menos cuatro teorías relevantes para el estudio de la corrupción: la Culturalista, el Institucionalismo, la de Elección Racional, y el Neoinstitucionalismo.

Dentro del enfoque culturalista autores como Harrison y Huntington, 2000; Treisman, 2001; Husted, 2001, Andving, 2000; Swamy, 1999; Husted,1999; Paldam,1999; Tanzi, 1994, argumentan que existen países que de acuerdo con sus tradiciones y costumbres, son más propensos a la corrupción, mientras que otros son menos permeables a la corrupción pues son capaces de desarrollar una cultura de la legalidad. Asimismo se afirma que la corrupción se puede explicar a través de la relación entre las diversas religiones, la participación de la mujer, o bien a las

¹ Datos proporcionados por el Director del Centro de Servicios Administrativos de Toluca, Estado de México.

tradiciones y costumbres de cada sociedad (La Porta et al., 1997; Husted, 1999; Álvarez, 1997; Treisman, 2000; Paldam, 1999). Cabe señalar que tanto la sociología como la antropología, enriquecen el análisis aportando el contexto histórico, social, tradiciones, costumbres, la ética y la moral de los individuos y las sociedades en general

Por otra parte, la teoría institucional explica la corrupción a partir de la legislación y la estructura formal de las instituciones. Bajo esta perspectiva, variables de carácter cultural o incluso aquellas relacionadas como la articulación de estructuras institucionales informales, son inobservadas y reducidas a lo contextual. En este sentido, la teoría institucional explica la corrupción a partir de la disciplina legal-normativa, cuyo centro de atención recae sobre las reglas, los procedimientos y las normas formales. Desde este enfoque, la corrupción ha sido estudiada por diversos autores (Selligson, 2002; Villoria, 2003; Ades Ditella, 1996; Paldam, 1999; Laporta, 1997) como un fenómeno que tiene que ver con la falta o debilidad de las reglas formales, los vacíos legales o bien la carencia de sanciones, ya que esto proporciona oportunidades para la existencia de comportamientos corruptos.

Si bien la teoría institucional ofrece aportes importantes, se estaría dejando un vacío que ha ganado terreno en las instituciones: los individuos. Y una forma de subsanar dicho vacío, la han proporcionado los teóricos de la elección racional (Becker, 1986, Marsh y Stoker, 1997) generaron supuestos a partir de los cuales se explicara el comportamiento de los individuos con respecto a la corrupción.

La Elección Racional a *grosso modo*, plantea que los individuos tienden a elegir lo que, a su parecer, les genera mayor provecho, a menor costo (Marsh y Stoker, 1997). Como perspectiva económica, explica que la corrupción es un medio mediante el cual el vendedor (el corrupto) y el comprador de corrupción (el corruptor) llevan a cabo un intercambio ilegal para maximizar oportunidades y minimizar riesgos y por ende generar un beneficio (Ackerman, 1978; Klitgaard, 1988; Nye, 1967; Montinolla y Jackman, 2002, Boehm y Lambsdorff, 2009)

Por el lado de la teoría neoinstitucional, se argumenta que la corrupción tiene que ver con dos cuestiones fundamentales: la primera con una debilidad institucional basada en reglas frágiles y el desconocimiento de las mismas, y el segundo con la presencia de reglas informales y el predominio de las mismas, en donde los individuos se mueven por la costumbre y no por las normas y reglas formales establecidas por la institución. De ahí que la corrupción política y administrativa, puedan ser explicadas desde esta teoría, pues afirman que gran parte de la pérdida de legitimidad y credibilidad en el gobierno, se debe a las fallas en la aplicación de las reglas formales y al predominio de la informalidad en las instituciones (Ackerman, 2003, Nye, 1990; Huntington, 1968; Klitgaard, 2000; Mauro, 1998; Ades Ditella, 1996; Laporta, 1997; Morris, 2004; Seligson ,2002)

La incursión en las perspectivas anteriores nos permitió definir que la teoría Neoinstitucional era la base teórica más idónea para el estudio de la corrupción a nivel local en México.

El neoinstitucionalismo a través de las categorías analíticas: reglas formales e informales, nos permitió conocer el papel de las leyes y procedimientos así como el comportamiento y la adopción de rutinas y actitudes por parte de los individuos e investigar si ello promueve la proliferación de prácticas corruptas. Sugiere una revisión y readaptación del sistema legal para sancionar de manera más efectiva la incidencia de corrupción. Por otro lado, este enfoque privilegia el examen de la eficacia y eficiencia institucionales. Asimismo, subraya la necesidad de estudiar de manera específica la interacción entre la sociedad (usuarios) y las instituciones (en este caso el CSAT)

En general, la teoría neoinstitucional explica que gran parte de las prácticas corruptas en un sistema político dependen directamente del tipo de estructura institucional establecida, ya que una estructura que cuente con reglas formales que reduzcan el nivel de incertidumbre de las transacciones sociales y políticas, y que por consiguiente reduce los costos de transacción de dichas interacciones, no genera espacio para que los servidores públicos consideren benéfico la realización de prácticas ilícitas.

En suma el análisis de la literatura sobre la corrupción nos permitió construir el estado del arte y el marco teórico sobre el cual está basado nuestro trabajo, cuyo objetivo primordial es explicar la corrupción en la Administración Pública, considerado este como un aporte teórico y de investigación para el análisis de la corrupción en instituciones.

Para demostrar la hipótesis y cumplir con el objetivo planteado de la investigación, se propuso un método de técnicas de investigación mixto, el cual se enfocó en recolectar, analizar y correlacionar los datos cuali y cuantitativos, para ofrecer una explicación más profunda sobre el tema. Además el estudio se enmarcó dentro de una investigación de carácter descriptivo-explicativo, lo cual nos permitió ahondar en la interpretación de los datos que corroboran la presencia de la corrupción. Para ello resultó relevante tomar como estrategia de investigación el estudio de caso debido a que con ello pudimos ofrecer una indagación caracterizada por el examen sistemático y en profundidad del CSAT.

Las técnicas de recolección de datos que se emplearon en esta investigación fueron: en primer lugar, recopilación documental, fuentes primarias (bibliografía) y secundarias (normas, reglamentos e informes). En segundo lugar, se buscaron evidencias cuantitativas, principalmente de índices internacionales y nacionales sobre corrupción. En tercer lugar, dado que el acceso a los documentos institucionales sobre el objeto de estudio no fue siempre fácil, resultó especialmente importante para documentar el tejido fino de la corrupción con técnicas como la entrevista semiestructurada, el diario de campo, y la encuesta.

Las entrevistas semiestructuradas versaron sobre el empleo de las reglas formales en la labor cotidiana de los servidores públicos, así como el uso frecuente de reglas informales. Las entrevistas se aplicaron a 6 personas: el actual (2014) Administrador del Centro de Servicios Administrativos de Toluca, dos servidores públicos de ventanilla, un ex Director de Administración de la Secretaría de Finanzas y dos intermediarios entre servidores públicos y usuarios, los cuales

fueron actores clave en la obtención de información de la cual solamente y de manera discrecional ellos disponen.

Por otro lado, el diario de campo nos permitió recopilar, analizar y obtener datos para elaborar un informe que integró tres aspectos: la descripción, análisis e interpretación de mecanismos, acciones y procedimientos que inhiben o permiten la corrupción en el Centro de Servicios Administrativos de Toluca. El diario de campo, llevado a cabo durante los meses de abril y mayo de 2014 registró datos relevantes y detallados acerca de los servidores públicos, intermediarios, usuarios, así como de la dinámica de la propia institución.

Por último se hizo un acercamiento al objeto de estudio por medio de la investigación cuantitativa, a través de la aplicación de una encuesta a los usuarios de los servicios del Centro de Servicios Administrativos de Toluca, cuyo objetivo fue conocer su percepción con respecto a la corrupción. Tomamos como universo 3,700 usuarios que acuden diariamente a realizar algún servicio, y a partir de esta cifra se aplicó el muestreo estadístico como método para la selección de la proporción representativa de la población constituida por un total de 762 encuestados, con un nivel de confianza del 95% y un margen de error del 5%.

Los métodos y las técnicas aplicadas para el estudio de la corrupción en el Centro de Servicios Administrativos de Toluca interpretadas a la luz del marco teórico, nos permitieron generar algunos hallazgos importantes: en primera instancia podríamos afirmar que existen reglas tanto formales como informales que han permitido la existencia de la corrupción en el CSAT; en segundo término los procesos administrativos engorrosos, lentos y largos contribuyen a fomentar la corrupción; en tercer lugar pudimos corroborar que la debilidad de las reglas formales y la falta de apego a éstas por parte de los servidores públicos propicia el fortalecimiento de las reglas informales lo cual provoca una alta discrecionalidad en el uso de la información al interior de la institución. Un cuarto hallazgo, fue que los servidores y funcionarios públicos mantienen poco respeto por el orden legal y que, a menudo

hay alternativas al cumplimiento de las reglas formales en otro tipo de prácticas informales como la ausencia de apego a los procedimientos administrativos, la aceptación de la figura de los intermediarios o bien la adaptación subjetiva de las normas, lo cual ha ocasionado flexibilidad en la aplicación de la ley.

La debilidad institucional de la estructura del CSAT plantea un escenario para que la corrupción se desarrolle e incluso se convierta en la forma cotidiana de proceder. Cuanto más débil es la estructura organizacional del CSAT, hay mayores probabilidades de actos de corrupción, pues la imposibilidad de programar cada uno de los procedimientos administrativos, permite la existencia de vacíos de gestión, que son utilizadas por los servidores públicos para obtener beneficios personales. Esto debido a que las reglas formales no han logrado reducir el nivel de incertidumbre dentro de la institución, y por consiguiente, han generado espacio para que los servidores públicos realicen prácticas corruptas.

Estos hallazgos muestran que para explicar el alcance de la corrupción se hace necesaria una investigación con un alto grado de profundidad y detalle, pues parece que debe ir tejiéndose cada acto de corrupción, como una red fina en donde cada agente tiene un pequeño pero significativo papel que desempeñar. Y en ello radica nuestra investigación.

Hemos organizado la tesis en cuatro capítulos. El *Capítulo 1. Instituciones y Corrupción: Un Acercamiento desde el Neoinstitucionalismo a la Corrupción Político-Administrativa*, tiene dos grandes apartados: en el primero realizamos el Estado del Arte sobre la corrupción, en el que además de conceptualizar ésta, se abordan cuatro de las principales perspectivas teóricas dentro de la ciencia política y la administración pública, a saber, Culturalista, el institucionalismo, la elección racional, y el neoinstitucionalismo, ello con el objetivo de ofrecer un panorama amplio sobre el tema y a su vez, poder identificar aquella de mayor validez explicativa para nuestro objeto de estudio.

En este primer capítulo también se exponen las diferentes disciplinas que han abordado el tema de la corrupción: sociológica, antropológica, cultural, económica, ético-filosófica. En el segundo apartado de este primer capítulo hacemos una propuesta de marco teórico, eligiendo el neoinstitucionalismo como aquella corriente que nos permite estudiar y explicar el problema de la corrupción con mayor profundidad a partir de las reglas formales e informales, es decir, a través del análisis del papel de las leyes, reglas y procedimientos así como el comportamiento y la adopción de rutinas y actitudes por parte de los individuos e investigar en qué sentido y ámbito promueven la proliferación de prácticas corruptas.

En el *Capítulo 2. ¿Cómo estudiar la corrupción desde las instituciones?*, arribamos a la construcción metodológica de la investigación. En primera instancia exponemos la problemática de estudio, evidenciando su gravedad a partir de los Índices de la percepción de la corrupción tanto en México como en el ámbito internacional. Esto nos permitió justificar la pertinencia de completar el análisis a partir de un caso local como es el Centro de Servicios Administrativos de Toluca. En segundo término, explicamos el diseño de investigación en el que se justifica, por un lado, la necesidad de llevar a cabo un estudio cuanti-cualitativo, y por el otro, la importancia de los estudios de caso. Exponemos además las técnicas de investigación como fueron la recopilación documental, la entrevista semiestructurada, la encuesta y el diario de campo. Cada una fortaleció el análisis, explicación e interpretación del tema estudiado.

El *Capítulo 3. Corrupción Político. Administrativa en México* tuvo como objetivo ofrecer un panorama general de la corrupción en México, y de manera particular en el Estado de México. Estructuramos el capítulo en dos apartados principales: en el primero nos referimos al caso mexicano, del cual analizamos el contexto, los índices de percepción de la corrupción, algunos casos de corrupción y los avances normativos e institucionales que se han llevado a cabo en la materia. Lo mismo se realizó en la segunda parte de este apartado, pero aplicando el análisis a la corrupción en el Estado de México.

En el *Capítulo 4* titulado *Corrupción Político- Administrativa: Centro de Servicios Administrativos de Toluca*, hacemos un acercamiento al caso de estudio elegido. El capítulo está organizado en cuatro grandes apartados: en el primero hacemos una descripción a profundidad sobre la estructura organizacional y operativa de los Centros de Servicios Administrativos del Estado de México y de manera particular del Centro de Servicios Administrativos de Toluca. En el segundo apartado se expone y justifica de manera detallada la aplicación de la entrevista, la encuesta y el diario de campo. Un tercer apartado se compone de la indagación concreta de la corrupción en el Centro de Servicios Administrativos de Toluca, con los datos recabados y tomando como categorías de análisis las reglas formales e informales. Además de un acercamiento documental en estos apartados, analizamos la información obtenida a través de entrevistas semiestructuradas a informantes clave. Por último, en un cuarto apartado, realizamos un análisis cuantitativo sobre las percepciones de corrupción de los usuarios. La combinación de los métodos de recopilación de datos antes referidos, nos brindó un panorama detallado sobre la presencia de la corrupción en el CSAT.

Por último, ofrecemos una serie de conclusiones en las que exponemos las dificultades a las que nos enfrentamos a lo largo de la investigación. Afirmamos que el estudio de la corrupción representó un tema complejo de estudio derivado de la falta de apertura por parte de los servidores y funcionarios públicos para hablar al respecto, del trato discrecional que hacen de la información, además de la escasa información existente con respecto a casos de estudio y de acercamiento empírico, lo cual significó un reto para el estudio de la corrupción en el Centro de Servicios Administrativos de Toluca.

Un conjunto de anexos completan el documento académico que se presenta.

CAPÍTULO 1.

INSTITUCIONES Y CORRUPCIÓN: UN ACERCAMIENTO DESDE EL NEOINSTITUCIONALISMO A LA CORRUPCIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

“No ha existido, ni puede existir un hombre que, pudiendo sacrificar el interés público al suyo personal, no lo haga. Lo más que puede hacer el hombre más celoso del interés público, lo que es igual que decir el más virtuoso, es intentar que el interés público coincida con la mayor frecuencia posible con sus intereses privados”
(Jeremy Bentham, *Falacias Políticas*, 1990: 203)

El término corrupción tiene muchas acepciones dada su multidimensionalidad. La complejidad de definir y estudiar el concepto radica especialmente en la variedad de perspectivas disciplinarias y profesionales que lo abordan (abogados, administradores públicos, economistas, politólogos, sociólogos, auditores, antropólogos, filósofos, empresarios). También son diversas las esferas institucionales donde se manifiesta, se analiza y se intenta explicar como problema (pública, privada y social). Cada una con su batería de conceptos, andamiaje intelectual, práctica profesional-institucional y conjunto de elementos utilizados para denotar el fenómeno en cuestión.

En este sentido, en este primer capítulo nos hemos dado a la tarea de llevar a cabo un análisis sobre el tema de la corrupción desde las diferentes perspectivas que han prevalecido en los estudios realizados a lo largo del tiempo. Hemos estructurado el capítulo en dos grandes apartados. En el primero se hace referencia al estado del arte sobre la corrupción, en el que se define el término corrupción, con el objetivo de introducir al lector en el tema, además se refieren las principales perspectivas teóricas que han sido identificadas en los estudios revisados. La última parte de este primer apartado expone las diferentes perspectivas explicativas en materia de corrupción: Sociológica, antropológica, cultural, económica, ético-filosófica, política y administrativa.

En el segundo apartado, hacemos una propuesta teórica del estudio de la corrupción, en éste se incluyeron dos aspectos principales: primero, se realizó un acercamiento a la corrupción desde el neoinstitucionalismo; y en segunda instancia se optó por la corrupción político-administrativa como disciplina explicativa de

nuestro trabajo de investigación, todo ello se argumenta, explica y justifica en la segunda parte de este primer capítulo.

Cabe mencionar que con ello no se pretende decir que una teoría es más o menos importante que otra, ni mucho menos que las diferentes disciplinas no sean importantes para el análisis del tema de la corrupción, sin embargo, de acuerdo al objeto de investigación que nos hemos planteado- como es la cuestión de la corrupción desde las instituciones-, se considera de mayor pertinencia explicar y argumentar desde estas vertientes. Todo esto, lo trataremos a detalle y con mayor amplitud en los siguientes apartados.

1.1. Estado del Arte sobre la Corrupción

1.1.1. Definición

Si bien desde hace siglos la reflexión en torno a la corrupción ha formado parte del pensamiento, el significado no ha sido siempre el mismo. Se trata de un concepto que está revestido de cierta ambigüedad, ya que aquello que una sociedad llama corrupto depende de su legislación, sus códigos morales y éticos, su sistema político y las ideas que se han formado históricamente. Este carácter ambiguo del concepto ha llamado la atención de un buen número de teóricos, de modo que en la extensa literatura sobre corrupción son muchos los estudios que han orientado sus esfuerzos a definir el término, hasta tal punto que actualmente se afirma que “hoy [son] innumerables las definiciones que se han propuesto para caracterizar la corrupción” (Malem, 1994:63). Si imaginamos el fenómeno como un prisma, cada una de las perspectivas que en este apartado estudiaremos, estaría mostrando cada una de sus caras: en algunos casos se hace énfasis en el carácter moral de las prácticas corruptas; en otros, en su papel como parte del sistema político; algunas definiciones se centran en la ilegalidad de las acciones; otras en su dimensión cultural, en problemas institucionales y o bien en el efecto económico.

De acuerdo a la literatura sobre el tema, podemos encontrar que atendiendo a la época y el contexto, la corrupción puede ser concebida en el ámbito internacional de tres formas: la primera predominó en la década de los 50, e identificó y definió a

la corrupción como un término de condena moral donde significaba perversión, degradación, ruina y vicio. Es así que Del Castillo afirma que “en una sociedad moralmente corrupta, la virtud cívica y la responsabilidad social son desplazadas y deshechas a favor de una intensa competencia por el botín” (Del Castillo, 2003:407-408). La segunda etapa, osciló entre los años 60 y 70, en esta época se concibió a la corrupción como algo natural: “la corrupción era funcional o bien consolidada en las culturas locales, resultaba vacuo cualquier intento por combatirla. Lo mejor era aceptarla” (Laporta, 2006:36). Sin embargo, lo anterior dejó de ser aceptable en el momento en el que se hicieron públicos una serie de escándalos de actos de corrupción.

En la década de los 80, se argumentó que la corrupción era un problema endémico no sólo para los países en vías de desarrollo sino de orden mundial. De ahí que las diferentes épocas en que se dividieron las tendencias de estudio de la corrupción, originaron una multiplicidad de definiciones del término. Una de las más comunes es aquella que entiende a la corrupción como una conducta que se desvía de las formas legales (Theobald y Doig, 2001; López, 1998). También Rosse Ackerman y Klitgaard, han propuesto que la corrupción se analice como una perversión en las relaciones entre los agentes (funcionarios públicos) y principales (políticos o representantes populares), que interactúan en un sistema democrático (Ackerman, 1999, 2001; Klitgaard, 1998). Es así que Rosse Ackerman entiende a la corrupción como “un síntoma de que algo no ha funcionado bien en la gestión del Estado [...] Las instituciones diseñadas para gobernar se utilizan para el enriquecimiento personal y para proporcionar beneficios a los corruptos” (Ackerman, 2001:97), por ello añade que la corrupción es un problema de mal uso del poder.

En concordancia con la definición anterior, teóricos como J. S Nye, 1967; Malem, 2000; Pritzl, 2000; Selligson, 2002; Klitgaard, 1998; Friedrich, 2005; Galli, 2000; Andvig y Odd-Helge, 2000, han determinado a la corrupción como aquel acto que se desvía de la actuación de los deberes formales propios del cargo o que viola

normas que proscriben el ejercicio de cierto tipo de influencias de carácter privado. Por tanto, se afirma que existe corrupción siempre que un funcionario con cargo de responsabilidad o de poder, decide realizar una acción en favor de cualquiera que le ofrezca dinero u otro tipo de reconocimiento ilegal.

A diferencia del concepto anterior en el que se incluyen de manera implícita comportamientos tales como el soborno, nepotismo y apropiación fraudulenta de recursos públicos, existen algunas otras definiciones en las que se afirma que la corrupción puede afectar no sólo la relación estado-sociedad o la credibilidad en las instituciones, sino además cuestiones económicas.

Nathaniel Leff, 1986; Heidenheimer, 2001; Mauro, 1997; Husted, 1999; y Wills, 1997; Ackerman, 1986; y Klitgaard, 1998; son autores que han explicado a la corrupción como una variable que afecta las tasas de crecimiento y desarrollo de los países. Desde esta perspectiva la corrupción se asocia con bajos niveles de crecimiento y bajos salarios para los funcionarios públicos (Treisman, 2000; Rose Ackerman, 2001), así como escasas tasas de inversión (Mauro, 1997), también se presenta como factor determinante el nivel de ineficacia e injusticia en la distribución del ingreso (Ackerman, 2001).

De hecho en la obra *“Corrupción y gobierno: causas, consecuencias y reforma”* se explica que la corrupción afecta a los países en vías de desarrollo y aquellos que están en transición, es por ello que argumenta: “La corrupción produce ineficacia e injusticia en la distribución de beneficios y de los costes públicos. Es un síntoma de que el sistema político está funcionando con muy poca preocupación por el interés público general. Indica que la estructura del gobierno no canaliza eficazmente los intereses privados. La legitimidad política se halla debilitada si el gobierno permite a algunos obtener ganancias privadas desproporcionadas a expensas de otros” (Ackerman, 2001:308).

A diferencia de la obra de Ackerman; Joseph Nye aborda el tema de la corrupción aislando las causas económicas. En su artículo *Corruption and Political*

Development: A Cost-Benefit Analysis, define a la corrupción como “... una conducta que se desvía de la función pública reglamentada debido a una consideración privada o para obtener beneficios pecuniarios o de rango; o la violación de reglas por consideraciones de carácter privado” (Nye, 1967:418). El autor señala que la corrupción es un comportamiento que se aparta de las obligaciones normales de la función pública por motivos privados (la familia, el entorno cercano). Además destaca importantes lecciones aprendidas de las experiencias de reforma de varios países: Inglaterra, Nueva Zelanda, Francia y España. Afirma que la percepción de ausencia de integridad en los gobiernos, genera falta de credibilidad en las instituciones. De ahí que sea importante mejorar la rectitud de los mismos a través del desarrollo e implementación de estrategias para la prevención y control de la corrupción.

Al igual que Nye, Laporta y Álvarez en la obra “*La corrupción política*”, afirman que “... la corrupción significa que un servidor público abusa de su autoridad para obtener un ingreso extra del caudal público –Y continúa- conducta que se desvía de los deberes formales de un cargo público a causa de ganancias (pecuniarias o de status) de tipo privado (personal, familiar o de grupo)” (Laporta y Álvarez, 1997:20). Por esos motivos, “la corrupción genera un clima malsano sobre todo entre ciudadanos y gobierno” (Laporta y Álvarez, 1997:123).

Malem Señá al intentar una definición del fenómeno, afirma que existe corrupción en “aquellos actos que constituyen la violación activa o pasiva de un deber posicional o del incumplimiento de alguna función específica realizados en el marco de discreción con el objeto de obtener algún beneficio” (Malem, 2002: 28). En este entendido encontramos a Seligson, 2002; Andvig y Odd-Helge, 2000; Pritzl, 2000; y Heindenheimer, 1990.

Cualquiera de las definiciones antes expuestas se ha orientado a puntualizar a la corrupción como una práctica ilegal que afecta la eficiencia del gobierno. Los conceptos comparten rasgos comunes como función pública, conducta desviada y actos ilícitos. La perspectiva desde la que cada definición se construye va

marcando diferencias en la medida que no todos ellos tienen en cuenta los mismos elementos que permiten entender la corrupción. Lo expuesto pone de manifiesto la dificultad que surge al intentar señalar una sola definición de corrupción. Cualquiera de estos conceptos es válido, dependiendo del lente teórico, la explicación o el enfoque que se le quiera dar al término corrupción o bien del objetivo de la investigación.

En este sentido a partir de las diferentes definiciones antes expuestas y de la revisión bibliográfica que se llevó a cabo, pudimos identificar diferentes perspectivas teóricas desde las cuales se ha intentado explicar el tema de la corrupción, sobre todo nos referimos a tres: Elección racional, Institucionalismo y neoinstitucionalismo, las cuales abordaremos a continuación.

1.1.2. Perspectivas teóricas para el estudio de la Corrupción

El interés por el estudio de la corrupción, ha abierto diversos campos de análisis, discusión e interpretación de dicho fenómeno. Desde diversas disciplinas y enfoques teóricos se ha pretendido explicar el tema y justificar su estudio en diferentes épocas, disciplinas y campos. Este apartado pretende establecer una revisión panorámica de algunos de los rasgos más importantes de las perspectivas teóricas que han sido identificadas en las investigaciones revisadas para la elaboración de dicha investigación. Se señalan, las bondades que cada una de las perspectivas teóricas² (Culturalista, Elección racional, institucionalismo y neoinstitucionalismo) ofrece para el análisis del tema de la corrupción.

a) Teoría Culturalista

Los estudios culturalistas tuvieron sus orígenes en Gran Bretaña a mediados de los años 50. Tres fueron los principales representantes de ésta: Richard Hoggart (1957) y Raymond Williams (1958) ya que por medio de sus diferentes trabajos se establecieron las pautas para el estudio del tema cultural dentro de las sociedades.

² Cabe señalar que no es objeto de estudio explicar de manera detallada cada una de las teorías aquí vertidas, más bien, el objetivo es que a partir de los postulados básicos de cada una de éstas teorías, puede evidenciarse cómo se ha tratado el tema de la corrupción desde las diferentes perspectivas teóricas.

Son las relaciones y las actividades sociales, las que reflejan los sistemas culturales en los diferentes ámbitos y lugares. Castro afirma que los estudios culturalistas, empiezan a ver a la “sociedad como una red de antagonismos” en las que instituciones como el Estado, la familia y la escuela son una especie de mecanismos de control disciplinario sobre las personas. Los productos simbólicos son entonces un campo de batalla en el que diferentes grupos sociales disputan la hegemonía sobre los significados” (Castro, 2009: 93).

Es aquí donde se hace presente la idea del contexto y el dinamismo del mismo, de hecho, afirma Geertz, la cultura no es algo a lo que puedan ser atribuidos de forma causal actitudes y acciones de lo público; es una dimensión, un contexto, en el que hechos, comportamientos, instituciones o procesos pueden ser descritos intangiblemente (Geertz, 1990)

Jenks argumenta que los estudios enmarcados en este enfoque teórico deben contar con características tales como: a) hacer uso del concepto de cultura, entendida como la vida entera de una sociedad, b) estar de acuerdo en la existencia de contextos particulares; c) analizar a la cultura como algo que está en continuo movimiento y que se reconstruye día a día; y, d) Interés por el conflicto social. Como se observa y de acuerdo con las definiciones anteriores, los estudios desde esta perspectiva son de corte cualitativo e interpretativo, y en su mayoría se refieren a estudios etnográficos (Jerks, 1993)

Entonces hacer referencia al tema de la corrupción desde esta perspectiva teórica, es tomar como unidades de análisis las tradiciones y costumbres, no porque sean las únicas desde las cuales se pueda tratar el tema, sino más bien, porque de acuerdo a la revisión de la literatura sobre el tema, son los ejes de análisis que se han podido identificar.

De hecho, han sido varios los autores en el ámbito internacional (Harrison y Huntington, 2000; Treisman, 2001; Husted, 2001, Andving, 2000; Swamy, 1999; Husted, 1999; Paldam, 1999; Tanzi, 1994) que han estudiado a la corrupción cuyo argumento son los rasgos culturales, es decir, afirman que existen países que de

acuerdo con sus tradiciones y costumbres, son más propensos a la corrupción que otros. El planteamiento que hacen los autores es que aquellas naciones que fueron depositarias de determinadas tradiciones son menos permeables a la corrupción, pues son capaces de desarrollar una cultura de la legalidad. Asimismo, toman como referencia los factores religiosos, sin embargo no los desarrollan a profundidad como el caso por ejemplo de Lipset y Salman, 2000 y Treisman, 2001, quienes afirman que los países con población mayoritariamente protestante sería menos proclives a la corrupción, a diferencia de los países católicos, donde las relaciones de lealtad y amistad parecen sobreponerse a parámetros más individualistas y autónomos.

Por otra parte, en investigaciones como la de Andvig y Odd-Helge, 2000 y Swamy, 1999; ponen de manifiesto la importancia de considerar el contexto de las diferentes regiones o países, pues las diferencias culturales, pueden ocasionar problemas al intentar aplicar un único criterio cultural sobre la corrupción. En este entendido y tomando en consideración el contexto, los autores afirman que el problema de la corrupción se puede explicar a través de establecer la relación entre las diversas religiones y el nivel de corrupción de sus fieles, la participación de la mujer, o bien a las tradiciones y costumbres de cada sociedad, como elementos para explicar la existencia de la corrupción (La Porta et al., 1997; Husted, 1999; Álvarez, 1997; Treisman, 2000; Paldam, 1999).

Para el caso de América Latina, Mauro, 1995; Rosse- Ackerman, 2001; Morris, 2004; y Álvarez, 1997; han hecho esfuerzos importantes al respecto. De hecho, han llevado a cabo estudios en su mayoría comparativos en el que se ha integrado a México. Los autores coinciden en que la cultura importa cuando se trata el tema de la corrupción, pues es indispensable entender el contexto de cada lugar. Pues lo que en un país se puede definir como soborno, en otro puede ser simplemente un regalo. Coinciden en el argumento de Rose-Ackerman quien argumenta que la cultura es dinámica y puede cambiar: “las definiciones de la conducta aceptable

pueden cambiar una vez que se informa a la gente de los costos que implica la tolerancia a pagar sobornos a políticos y funcionarios” (Rose-Ackerman, 2001:152).

En el caso particular de México, Transparencia Internacional ha llevado a cabo estudios incluyendo aspectos culturales, lo que se puede observar es la existencia de diferencias significativas en los niveles de corrupción entre las entidades. Es decir, la corrupción que se reporta en la Ciudad de México, por ejemplo, es distinta a la reportada en Baja California, Colima o Aguascalientes, no obstante que los habitantes de esas entidades comparten básicamente los mismos rasgos culturales: idioma, religión, costumbres familiares, educación, trayectoria histórica, etc. (Transparencia Internacional, 2011), por lo que si hacemos está comparación, y desde la perspectiva de los estudios de Transparencia Internacional, son variadas las explicaciones de la corrupción a partir de características culturales.

En general, los trabajos desde esta perspectiva teórica, coinciden en la importancia de integrar el contexto de cada país, lugar o región, pero sobre todo de inmiscuirse en los aspectos culturales cuando se haga referencia al tema de la corrupción, pues lo que puede ser un acto ilícito en un lugar puede no ser para otro. Por tanto el tema de la corrupción no puede ser generalizable. De ahí que esta perspectiva teórica haga serias críticas a la construcción de índices de percepción de corrupción y a la comparación de los mismos entre los diferentes países, pues quien observa las cifras desconoce el contexto.

b) Teoría Institucional

Buscar los orígenes, primeros referentes y las premisas básicas de este modelo es una tarea ardua y difícil que se explica no sólo por la amplitud de autores que serían parte del recuento sino también por las sutiles diferencias encontradas al comparar el pensamiento de la mayoría de ellos. Si a lo dicho sumamos la ausencia de sistematización entre las ideas básicas formuladas por cada perspectiva y la falta de un hilo conductor en el tiempo, llegamos a comprender por qué no es sino hasta fines del siglo XIX que esta visión se establece como una escuela de pensamiento propiamente dicha. Pues existen autores que refieren -

desde Aristóteles, los contractualistas, de Hobbes a Rosseau, pasando por Locke, Montesquieu y Tocqueville-, a las instituciones formales como parte fundamental del estudio de la Ciencia Política a lo largo del tiempo.

De acuerdo a la contextualización que precede, el institucionalismo tradicional puede ser caracterizado como una escuela en la que, desde lo teórico, imprime un marcado énfasis hacia lo normativo; mientras que, en lo metodológico, procura situarse en la posición del observador; quien intenta describir y comprender en términos concretos el mundo que lo rodea y sus distintos fenómenos sociales. Así, para el institucionalismo, la finalidad de investigar será palpar la vigencia de la norma en la cotidianidad de los ciudadanos pues la correspondencia entre el ser y el deber ser determinará el grado del buen gobierno en el que se desenvuelve la sociedad (Peters, 1999).

Como consecuencia de lo dicho, en este enfoque se presenta una relación directa entre el valor descrito a través de la ley, y el hecho observable en la realidad. De ahí que los supuestos implícitos de la corriente son: 1) los individuos se hallan constreñidos y dirigidos por los arreglos institucionales previamente instaurados; y, 2) los marcos regulatorios constituyen la exteriorización de lo que la sociedad asume como eficaz y justo para su convivencia (Peters, 1999:23).

Se afirma entonces que el institucionalismo tiene una orientación legalista. Por ello, podemos observar que esta escuela de pensamiento, más que ocuparse de las instituciones, se ocupa de la legislación y la estructura formal. Por ello es que bajo esta perspectiva, variables de carácter cultural o incluso aquellas relacionadas como la articulación de estructuras institucionales informales, son inobservadas y reducidas a lo contextual.

La teoría institucional es el enfoque cuyo centro de atención recae sobre las reglas, los procedimientos y las normas formales. En este sentido, coloca su atención en la reflexión del “deber ser”, a partir de una discusión normativa (Marsh y Stoker, 1997). Una definición más precisa al respecto es aquella que postula al institucionalismo como aquel que “estudia los fenómenos políticos a partir del

análisis de los textos constitucionales, al sostener que las normas jurídicas constitucionales no son únicamente el reflejo de una concepción político-ideológica, sino que tiene por objetivo encuadrar jurídicamente los fenómenos políticos” (Peters, 1999:184)

En general, los institucionalistas pretende conocer y profundizar en temas tales como “las reglas, procedimientos y organizaciones formales de un sistema de gobierno (...) y pretenden explicar por una parte la relación entre la estructura y la democracia y por otro, las reglas, procedimientos y organizaciones formales que determinan el logro institucional” (Marsh y Stoker, 1997: 65)

En este orden de ideas, la corrupción ha sido estudiada por diversos autores (Selligson, 2002; Villoria, 2003; Ades Ditella, 1996; Paldam, 1999; Laporta, 1997) como un fenómeno que tiene que ver con que la falta o debilidad de las reglas formales proporciona oportunidades para la existencia de un comportamiento corrupto. Villoria afirma que la mejor forma para el combate a la corrupción es la creación de normas, pero además éstas deben ser fuertes y justas. Pues se ha observado que en los países con altos niveles de corrupción las instituciones se encuentran débiles y muchas veces se carece de instancias que combatan dicho fenómeno (Villoria, 2003).

Otro de los teóricos que ha abordado el tema de la corrupción desde esta perspectiva es Joseph Nye. El autor relaciona el quebrantamiento de reglas formales como un acto corrupto (Nye, 1996). Asimismo, Moreno, afirma que la corrupción es entendida como “un acto en contradicción a la Ley” (Moreno, 2000). Ambos autores, argumentan que entre otros factores, el problema de la corrupción se debe a un factor normativo, en el cual se afirma, existen vacíos legales en la forma de controlar el actuar público.

En concordancia con Moreno, el enfoque institucional para el estudio de la corrupción solo tiene sentido cuando: “1. El Estado tiene el monopolio para imponer las normas sociales vinculantes; 2. El poder del Estado es legítimo y basado en instituciones democráticas; 3. Existe un alto nivel de conformidad con las normas; y

4. Existe una alta probabilidad de que las trasgresiones sean castigadas” (Moreno, 2000: 55). En este entendido, la perspectiva institucional afirma que el control de la corrupción se logra sancionando con leyes nuevas y más estrictas.

De hecho puede afirmarse que el estudio del fenómeno de la corrupción se reduce a un ejercicio de comprobación y verificación de incumplimiento o violación de las prescripciones formales al interior de las instituciones. Concentrarse únicamente en el problema de la corrupción desde una perspectiva legal/normativa, desconoce el hecho fundamental de que los seres humanos vivimos y actuamos bajo una multiplicidad de reglas complejas. Así, una de las críticas principales se centra en señalar que un análisis limitado a la estructura jurídico-normativa tiende a ocultar tanto determinados rasgos informales de la administración, como la forma que asumen las interacciones específicas entre los actores. En ese plano, los detractores del institucionalismo concluirán diciendo que el excesivo apego al formalismo da lugar a interpretaciones poco realistas y con limitada capacidad empírica. En este entendido, si bien se llevan a cabo aportes importantes desde esta teoría, al estudiar a la corrupción desde esta perspectiva, se estaría dejando un vacío que ha ganado terreno en las instituciones: los individuos.

c) Teoría de la Elección Racional

A partir de los años 50 y 60, en esa búsqueda de otorgar mayor rigurosidad a los planteamientos de las ciencias sociales, y como forma de subsanar el vacío que había dejado la teoría institucional con respecto al individuo, los teóricos de la elección racional (Becker, 1986) y en menor medida los del conductismo y el análisis sistémico (Easton, 1953) se obstinaron en generar supuestos a partir de los que se posibilitara predecir el comportamiento de los individuos.

La primera disciplina que logró alcanzar con mediana claridad los objetivos planteados, fue la economía, esencialmente a partir de la microeconomía (Riker, 1980), desde donde se fue abriendo camino hacia diferentes disciplinas que analizan la toma de decisiones de parte de actores sociales, tales como la sociología y la psicología. Particularmente, para la ciencia política comenzó a ser

un enfoque representativo a partir de la década de los 50, con los aportes de A. Downs sobre comportamiento electoral (Marsh y Stoker, 1997).

A groso modo, este enfoque plantea que los individuos tienden a elegir lo que, a su parecer les genera mayor provecho, a menor costo. Así, en palabras de Marsh y Stoker, el pensamiento central de la Teoría de la Elección Racional es la “existencia de importantes formas de comportamiento político que son producto de elecciones hechas con vista a lograr, de la mejor manera posible, determinados fines” (Marsh y Stoker, 1997: 27). Es decir, que presume la condición humana de saber escoger lo mejor, independientemente de la complejidad de la situación.

En palabras de Harrison, este enfoque “explora cómo las decisiones son tomadas” (Harrison, 2001:7), es decir, reflexiona y aporta elementos metodológicos para el análisis del proceso de toma de decisiones, de parte de los actores, asumiendo que la intención de estos es elegir lo que les redunde en una mayor conveniencia.

Abitbol y Botero, afirman que son tres los referentes que identifican la estructura conceptual de la teoría de la elección racional: el individualismo metodológico, es decir, se parte de atribuir acciones humanas individuales al poder de explicar los fenómenos sociales; la intencionalidad, donde las razones se asumen como causas y los resultados de la acción son indeterminados; y la racionalidad, relacionada con la maximización de la utilidad esperada de parte de los actores (Abitbol y Botero, 2005:134)

El individualismo metodológico es uno de los principales postulados. Éste supone que los fenómenos sociales se pueden explicar a partir de las acciones individuales, donde los individuos son entendidos como racionales, egoístas y motivados únicamente por maximizar sus intereses, entendidos principalmente en términos económicos y de utilidad. El modelo neoinstitucional mantiene que la sobrevivencia organizacional se determina por el grado de alineación con el ambiente organizacional y por tanto, las instituciones tienen que cumplir con las presiones organizacionales tanto internas como externas.

En contraposición a la teoría institucional, la escuela de elección racional se caracteriza entonces por su sesgo antinormativo. En ese sentido, deja de lado el nivel prescriptivo y le permite realizar indagaciones más cercanas a la realidad, buscando establecer y observar lo que efectivamente hacen los actores dentro del escenario político, cuáles son sus cálculos y estrategias de acción y cuáles son los fines que persiguen. Por ello es que en el plano político, este enfoque implica un divorcio entre los valores y los hechos reales; entre el componente ético y las prácticas dadas en la arena de la negociación y el acuerdo. Este es el panorama en el que se insertan aquellos trabajos que han estudiado y explicado a la corrupción.

Entonces una explicación del fenómeno de la corrupción, fundamentada en la teoría de la elección racional ha de tomar como base las reglas del funcionamiento del mercado. La idea es que la corrupción es un bien ilícito que se compra y se vende de acuerdo a las condiciones del mercado, y que los intervinientes en tal mercado, los compradores y los vendedores de la corrupción, son seres humanos racionales que realizan transacciones ilícitas con la finalidad de maximizar oportunidades, y al mismo tiempo pretenden minimizar los costes que se derivan de ser detenidos y condenados y evidentemente la correlativa pérdida de reputación que conlleva.

Los autores de la corrupción desde esta teoría (Ackerman, 1978; Klitgaard, 1988; Nye, 1967; Montinolla y Jackman, 2002) utilizan la definición común del concepto, como abuso de cargo público para beneficio privado, y estudian principalmente el soborno. Della Porta ha producido una literatura importante respecto a las causas y consecuencias de la corrupción. En su obra denominada *“Corrupt exchanges: actors, resources and mechanisms of political corruption”* afirma que uno de los grandes problemas que ocasionan la corrupción es que se antecede el interés propio y el interés público (Della Porta, 1999). En ese sentido se particulariza algo que es del bien común, generando a su vez conflicto entre aquellos quienes detentan el poder, pues se lleva a cabo una lucha por alcanzar mejores condiciones económicas, aunque dicha transacción viole la política gubernamental. A esta luz, la corrupción se trata de la búsqueda individual de la maximización

racional de beneficios o rentas. Dada su relación con la teoría económica, se aborda la corrupción como una situación similar al mercado, en la que se crean mercados privados de servicios públicos, que dependen de la oferta y la demanda de sobornos. Esto es posible debido a la existencia de monopolios de dichos servicios. La explicación considera la relación costo-beneficio entre los incentivos económicos, y las probabilidades y dureza de las sanciones por ser descubierto (Ackerman, 1978; Klitgaard, 1988).

Esta misma idea se encuentra en la fórmula planteada por Klitgaard (1988), según la cual la corrupción es igual a monopolio más discreción y menos control.

$$\text{CORRUPCIÓN} = \text{Monopolio} + \text{Discreción} - \text{Control}$$

Esto significa que la existencia de monopolios en la toma de decisiones, es decir de concentración de poder, unida a la alta discrecionalidad de los actores que tienen estos monopolios, restándole la rendición de cuentas y los controles existentes para desincentivar comportamientos corruptos, determina el nivel de corrupción potencial en un contexto dado.

En este sentido, la teoría de la elección racional examina la forma en que piensan los actores de la corrupción y cómo operan en el nivel individual y de relaciones unipersonales. Boehm y Lambsdorff plantean al respecto que la naturaleza secreta de la corrupción implica que los actores involucrados tengan un conocimiento especializado sobre la operación al margen de la ley (Boehm y Lambsdorff, 2009).

No podemos dejar de reconocer que existen importantes aportaciones, pero también críticas a la teoría de la elección racional en su conjunto, respecto a estas podemos mencionar las siguientes: en primer lugar, Fernández, argumenta que el individualismo metodológico que sustenta la teoría puede ser discutible, pues afirma que los actores no siempre actúan como seres racionales, ni egoístas ni instrumentales, pues también tienen motivaciones irracionales (moralidad, principios éticos) (Fernández, 1999). Asimismo, se considera que el que los teóricos de la elección racional, contemplan a la corrupción solamente como

soborno, deja fuera otros aspectos que generan esas manifestaciones de la corrupción (desvío de recursos, malversación, abuso de autoridad, nepotismo). Incluso, como más adelante lo veremos existe una crítica fuerte de los neoinstitucionalistas hacia la elección racional, pues se afirma que los individuos no actúan en vacíos, sino en contextos sociales e institucionales que condicionan sus comportamientos y a la vez los posibilitan (Hall y Taylor, 1996).

En definitiva, la corrupción vista desde esta perspectiva teórica, reside en explicar y determinar qué es lo que hace que las personas, como seres humanos racionales, decidan actuar de una manera corrupta. Destaca entonces, como venimos diciendo, la racionalidad en la actuación de los actores involucrados en el mercado de la corrupción. El vendedor (el corrupto) y el comprador de corrupción (el corruptor) llevan a cabo un intercambio ilegal para maximizar oportunidades y minimizar riesgos.

No se puede negar que el enfoque de elección racional ha sido muy influyente en los trabajos sobre la corrupción. No obstante los supuestos y la legitimidad de sus argumentos son explicaciones en mayor medida desde la racionalidad individual, razón por la cual, si bien ofrece elementos de análisis sobre el tema, para el caso de estudio e investigación que se pretende llevar a cabo no se considera la idónea, pues no es el individuo el objeto de estudio de nuestra investigación.

d) Teoría Neoinstitucional

De ninguna manera el análisis de las instituciones es nuevo en el mundo de la ciencia política, de ahí que los científicos decidieran anteponer a dicho concepto el prefijo neo. La corriente del nuevo institucionalismo surge a inicios de la década de los ochenta, como una respuesta a las falencias que se habían detectado en la teoría de la elección racional. Fundamentalmente, los nuevos institucionalistas señalan que los arreglos institucionales tienen capacidad de incidencia en el comportamiento de los actores, por lo que sus preferencias pueden ser variadas y modeladas en el tiempo. Además critican el excesivo utilitarismo de la teoría de

elección racional, que asume la imposibilidad de que los individuos actúen fuera del cálculo costo-beneficio sin caer en acciones irracionales (Olson, 1971).

El nuevo institucionalismo surge como posición teórico-metodológica dentro de la academia norteamericana en los ochenta, después de un largo y difícil camino de construcción del conocimiento. El análisis de las instituciones desde una perspectiva teórica distinta a la del viejo institucionalismo, es decir, explicativa, no normativa, causal y bajo el anhelo de descifrar el efecto de las reglas en los procesos políticos y la relación entre agente y estructura, se fue construyendo desde los años setenta y como resultado de la crítica de los análisis conductistas y pluralistas que plagaron en la ciencia política norteamericana.

Para comprender qué hay realmente de novedoso en el nuevo institucionalismo es necesario encuadrarlo en el debate que le ha dado origen, el cual ha marcado la evolución de las ciencias sociales. El neoinstitucionalismo es una corriente teórica que se originó en las décadas de 1970 y 1980, cuyos principales autores son Douglas North, James G. March, Johann P. Olsen, Paul DiMaggio y Walter W. Powell. La propuesta neoinstitucional se centra tanto en la adaptación de las preferencias individuales a las estructuras institucionales como en la capacidad de éstas últimas para generar resultados sociales diversos a los objetivos de maximización de bienestar propuestos por los actores. Para autores como James March y Johan Olsen (1993), a quienes se puede considerar como referentes de la nueva tradición institucional, basta con analizar las interacciones entre los individuos para hallar explicación de lo que se asume como decisión política a nivel organizacional. Entonces, podemos afirmar que las decisiones y preferencias individuales de las personas variarán en su contenido dependiendo de los marcos institucionales en los que se actúe.

Dado que la economía y la ciencia política, en ese orden, han sido las disciplinas pioneras en la recurrencia al estudio de las instituciones desde una perspectiva renovada, la mayor parte de los aportes desarrollados por el neoinstitucionalismo, parecen hallarse en esos campos. Para efectos de esta investigación, nos

enfocamos en el segundo de ellos, desarrollando algunas ideas fundamentales que guardan relación no sólo con la concepción de lo que es una institución, sino también intentando interpretar de forma clara cuál es la funcionalidad que los arreglos institucionales ejercen dentro de determinada organización. Arena política, actores, regulaciones, estrategias e incentivos, son algunas de las palabras clave que orientan el análisis desde esta perspectiva.

El nuevo institucionalismo “es un enfoque funcional-descriptivo que concede un papel más autónomo a las instituciones...En fin, el nuevo institucionalismo es producto del encuentro entre la historia con la teoría de las organizaciones” (Rhodes, 1997). Peter Berger concibe que “las instituciones proporcionan maneras de actuar por medio de las cuales es modelada y obligada a marchar la conducta humana, en canales que la sociedad considera lo más conveniente” (Berger, 2003:98). En ese mismo orden de ideas Douglas North señala que “las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana” (North, 1993:13)

Desde esta perspectiva, podemos definir a las instituciones como “normas, supuestos y rutinas; estructuras estables, que afectan y restringen el comportamiento individual y colectivo a través de la construcción de significados, la orientación de expectativas, preferencias y experiencias” (March y Olsen, 1993:17). Para otros, son “procedimientos, rutinas normas y convenciones formales e informales imbuidas en la estructura organizacional del sistema político” (Hall y Taylor, 1996:6). También se considera que una institución “es un conjunto de normas, pautas y reglas (Reynoso, 2005:142). North dice que estas reglas son las que definen la dirección de una sociedad, marcan las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana (North, 1993:13). Por su parte, Peters puntualiza que las instituciones son un rasgo estructural de la sociedad y/o forma de gobierno de carácter ya sea formal e informal. Al mismo tiempo las instituciones cuentan con una estructura y estabilidad a través del tiempo que

afectan el comportamiento individual y debe existir una serie de valores compartidos entre sus miembros. (Peters, 2003:37)

North argumenta la importancia de diferenciar las reglas formales de las informales. Una regla formal, además de haber sido constituida por individuos con fines específicos, es aquella que cuenta con reglamentos y leyes escritas, lo que significa que su aplicación y cumplimiento son considerados obligatorios. En lo que respecta a las reglas informales, son aquellos comportamientos no escritos, que se van registrando en la evolución de las tradiciones, costumbres, ideas, códigos de conducta y valores de las sociedades. Su incumplimiento es meramente privado y moral, puesto que no existe fuerza externa que obligue a su cumplimiento (North, 1993:23). Además insiste en la importancia de una y otras, pues lo que cuenta, al final, no son las “leyes” formalmente vigentes, sino las pautas de comportamiento interiorizadas por los individuos en su proceso de adaptación al orden social (Powell y DiMaggio, 1999)

La aproximación del nuevo institucionalismo ubica en el centro del debate la idea de que el proceso de reproducción social, ha ido generando dos tipos de reglas para normar el comportamiento humano: por un lado, las que establecen prácticas de carácter informal, prácticas sociales provenientes de una información socialmente transmitida y que forman parte de la herencia que llamamos cultura; por el otro, las reglas formales jerárquicamente ordenadas que constituyen el mundo del derecho.

De ahí que se entienda que “las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por los [seres] humanos que le dan forma a la interacción humana; en consecuencia, estas estructuran los alicientes en el intercambio humano, ya sea político, social o económico. El cambio institucional delinea la forma en la que la sociedad evoluciona en el tiempo y es, a la vez, la clave para entender el cambio histórico” (North, 1993: 3)

Considerar a las instituciones como reglas de juego sean formales o informales, es definirlas también como pautas de comportamiento interiorizadas por los individuos en su proceso de adaptación social que tienen la facultad de establecer contratos institucionales (North, 1993:11). Según los nuevos institucionalistas, el proceso de toma de decisiones es complejo y problemático debido a que el modelo de racionalidad instrumental es inexistente en las organizaciones. Por el contrario, los individuos deben tomar decisiones en contextos problemáticos e inciertos. Las instituciones proporcionan entonces, una serie de reglas, normas y patrones de conducta formales e informales que permiten reducir esa problemática y hacer menos incierto el proceso decisional (March y Olsen, 1997) Esto reafirma la existencia de instituciones formales o informales, las primeras refiriéndose a las leyes en uso, decretos, y demás sistemas escritos de información; y las segundas, referidas a acuerdos y códigos de conducta establecidos socialmente.

Rivas afirma que “la relevancia de las instituciones estriba, sea cual sea la perspectiva o el tipo de gobierno, en que conforman el principal medio y pivote a través del cual se estructuran no sólo la democracia, el sistema político, sino además, y de manera muy especial, nuestras prácticas políticas, conductas, reglas, normas, rutinas, códigos y naturalmente procesos de socialización, participación e interacción social y política” (Rivas, 2003:87)

Podríamos entonces afirmar que el enfoque neoinstitucionalista está de acuerdo en tres aspectos esenciales:

- a) El comportamiento de los actores está determinado por un marco institucional expresado en reglas del juego, costumbres y organizaciones.
- b) Las instituciones determinan la actividad política: ellas están constituidas por ciertas presiones, que estructuran el comportamiento de los actores políticos (su identidad, poder, y estrategias), y así determinan los resultados de la actividad política. Por ello, los resultados de dicha actividad no pueden reducirse a la simple interacción entre los actores sociales.

c) Las instituciones están determinadas por la historia: incorporan una trayectoria histórica que crea una especie de inercia. Así, la historia es importante porque el pasado tiene una alta determinación del futuro (Rivas,2003)

Para concluir con este apartado, el cuadro 1.1 resume los elementos de mayor importancia de las teorías que hemos tratado hasta este momento, y que serán de utilidad (sobre todo la neoinstitucional) para el análisis y argumentación del presente trabajo de investigación.

Cuadro 1.1
Perspectivas teóricas de estudio de la Corrupción

Teorías	Representantes teóricos	Ejes de análisis	Trabajos de corrupción (Autores)
Institucionalismo	R.A.W. Rhodes Carl Friederich James Bryce Herman Finer Samuel Finer	Estructura Formal Marcos regulatorios (Normas, leyes y reglas) Procedimientos Deber ser	Selligson, 2002 , Nye, 1996, Villoria, 2003 Ades Ditella , 1996 Paldam, 1999 Laporta, 1997
Culturalismo	Richard Hoggart (Raymond Williams y Edward P. Thompson)	Contexto Cultura (Tradiciones, costumbres, creencias)	Tanzi, 1994 Lipset y Salman, 2000 Treisman, 2000 Ackerman, 2001
Elección Racional	William Riker Buchanan Tullok Brennan Downs	Individualismo metodológico Intencionalidad Racionalidad Beneficio y toma de decisiones individuales	Ackerman,1978; Klitgaard,1988 Nye,1967 Montinolla y Jackman , 2002, Bohem y Lambsdorff, 2009,
Neo-institucionalismo	Douglas North, James G. March, Johann P. Olsen, Paul DiMaggio y Walter W. Powell	Reglas formales (leyes en uso, códigos de conducta, normas) Reglas informales (Códigos de conducta, interacción entre individuos)	Ades Ditella, 1996; Laporta, 1997; Morris, 2004; Seligson ,2002 Klitgaard, 2000; Arellano,2012.

Fuente: Elaboración propia

Los planteamientos anteriores nos permiten argumentar y explicar por qué se originan las conductas corruptas por parte de los funcionarios públicos y bajo qué parámetros se encuentran orientados en las instituciones. Por tanto la capacidad de explicación del neoinstitucionalismo parte de considerarlo como un enfoque que

logra combinar el estudio por la institución y el comportamiento del individuo al interior de la organización.

1.1.3. Disciplinas explicativas

La búsqueda de literatura sobre el tema de la corrupción nos permitió conocer las distintas aristas desde las cuales se ha tratado el tema. Si bien ya hemos abordado parte de ésta en el apartado anterior, vale la pena señalar el abanico tan amplio que implica hablar de corrupción, por tanto, nos hemos dado a la tarea de ofrecer una bagaje sobre el tema. Precizando sobre todo, en las diversas perspectivas desde las cuales se ha tratado de explicar el problema de la corrupción tales como: legal-normativa, económica, antropológica, filosófica, sociológica, política, cultural y administrativa, éstas cuatro últimas las más favorecidas en cuanto a bibliografía disponible.

a) Corrupción desde la disciplina legal-normativa

Como se podrá analizar en este apartado, a diferencia de los estudios desde la economía, la ciencia política o inclusive la sociología, la investigación desde esta disciplina en gran parte se avoca al estudio de las instituciones formales y a los retos técnicos que enfrenta la norma legal en cada ámbito y lugar. De hecho, se considera que los trabajos inscritos en ésta, tienen su fundamento teórico en la teoría institucional. En este entendido, nos hemos dado a la tarea de hacer un esbozo sobre los trabajos que han estudiado a la corrupción desde la cuestión jurídica.

En un estudio realizado por el Banco Mundial, se hace un análisis sobre la diversidad de herramientas legales que se han utilizado recientemente para combatir la corrupción. Principalmente se basa en documentos legales internacionales y de diversas jurisdicciones. Para su fácil comprensión, los autores dividen el trabajo en: 1) iniciativas que conducen a un ambiente libre de corrupción, en donde abordan aspectos como códigos de conducta y sistemas transparentes; 2) iniciativas de combate a la corrupción, en donde integran mecanismos y compromisos internacionales; y 3) iniciativas de cooperación internacional (Ofusu-

Amaah, et al.,1999) El trabajo, advierte sobre la debilidad institucional de aplicación de las normas, leyes y códigos y afirma debido a esto se ha abierto paso a la generación de prácticas ilícitas en las instituciones, pues al generarse reglas débiles se le da oportunidad a las prácticas fuera de la ley.

También se ha estudiado el tema de la corrupción y su vinculación con la violación de derechos humanos. Se argumenta a la corrupción como un mecanismo violatorio de derechos humanos (Almond y Syfert, 1996; Cragg, 1997; Ragjagopal, 1999; Dyson, 2001; y, Kumar, 2003). Esta perspectiva se vuelve interesante, de hecho son pocos los estudios que se han abordado desde esta perspectiva, sin embargo, se concluye que efectivamente la corrupción disminuye la calidad de vida de los seres humanos, y por tanto su proliferación afecta a los individuos de manera individual y colectiva, de ahí la necesidad de reglas fuertes y de la aplicación efectiva de la ley.

El tema de la corrupción también ha sido tratado en países en específico como el caso de Nigeria (Ayaji, 1996; Oko, 2000); China (Boague,1998; Josephs, 2000) Rusia (Boylan,1995; Burguer, 2004) Europa Central e Italia (Modona, 1994; Schroth 2004), todos ellos tomando particularidades legales y normativas como aspectos que han generado vacíos y por tanto han permitido el fortalecimiento de las actividades ilícitas y actos corruptos.

Sobre iniciativas en América Latina podemos referirnos a los trabajos de Boswell, 1996 y Ocquendo, 1999, quienes refieren en sus investigaciones a la corrupción como resultado de la debilidad en las normas institucionales. Doing y Alan (1998) realizan un estudio del caso particular de Argentina, sobre todo analizan las comisiones independientes en ese país que se han encargado de combatir la corrupción. Analizan las ventajas y desventajas que presenta la institución para generar mecanismos de combate al problema.

Por otra parte, Boswell (1996) es de las primeras autoras en señalar el consenso creciente en la lucha contra la corrupción a través del derecho internacional, análisis que también abordan Martin, 1997; Posadas, 2000; George et.al, 1999; en

el que se hace un análisis detallado de los delitos de cohecho a funcionarios internacionales y las prácticas de corrupción. Asimismo, Langer, 1996; Millard, 1996; y Mackay, 2000; han abordado en sus investigaciones el reto que significa la corrupción para el Estado de derecho.

Si bien la mayor parte de los estudios hasta ahora aquí descritos son de corte cualitativo y descriptivo. Cabe señalar que los estudios de corte empírico han tomado partida al respecto. Un ejemplo de ello se presenta en los reportes Globales de la Corrupción emitidos por Transparencia Internacional. En el cual, utilizando bases de datos, evalúa leyes en materia de corrupción. El objetivo es evidenciar la existencia o no de leyes e índices de corrupción.

Del caso particular de México Rose Ackerman, 2001 y Morris, 2003; son de los autores que podemos ubicar dentro de esta disciplina. De hecho, este último realiza un análisis del problema de la corrupción desde la perspectiva de la encuesta global de valores. Mientras que Ackerman se refiere a la causas de la corrupción como un problema normativo y de orden legal.

b) Corrupción: disciplina económica

La corrupción desde la perspectiva económica ha generado mayor producción académica, sobre todo en el ámbito internacional y de América Latina. No existe sin embargo una visión unitaria sobre este problema. Para algunos, la corrupción generalmente reduce la efectividad y calidad de las políticas económicas; para otros, genera beneficios e incentiva el propio sistema económico. Es decir, la revisión de la literatura nos ha permitido distinguir dos ejes de análisis; la corrupción negativa y la corrupción positiva. Respecto a la primera, se argumenta que la corrupción puede tener un importante efecto negativo en los niveles de inversión, crecimiento, igualdad y bienestar de una economía (Mauro, 1995). Por el contrario, para otros, la corrupción permite aceitar el funcionamiento de la economía cuando el exceso de regulación sofoca el accionar de los diferentes actores: privados, públicos y sociales (Lui, 1985)

Desde el punto de vista negativo del problema se ha argumentado que la corrupción genera desigualdades e inequidades (Bardhan, 1997), reduce el crecimiento y los flujos de inversión privada, limita el desarrollo a través de la disminución de indicadores básicos (Kaufmann et.al., 1999), y limita la flexibilidad de la política económica (Bai y Wei, 2000). También se afirma que la corrupción afecta las tasas de crecimiento y desarrollo de los países, se asocia a naciones con bajos niveles de crecimiento, escasas tasas de inversión, así como factor determinante del nivel de ineficacia e injusticia en la distribución del ingreso (Nye, 1967; Keefer y Knack, 1995; Treisman, 2000, Haber, 2000; Martinola y Jackman, 2002; Boix, 2003; David Gould y José Amaro-Reyes, 1983; Wei, 1997; Campos, 1999; Ackerman, 2001, Mauro, 1997)

En este mismo entendido encontramos los trabajos de Tanzi y Davoodi, 1997; y Wei, 1999; quienes señalan el efecto negativo que tiene la corrupción en la economía. Ambos concluyen que la corrupción tiende a reducir el crecimiento económico debido a la disminución en la inversión pública, lo que a su vez genera disminución en los ingresos del gobierno (Tanzy Y Davoodi, 1997)

En lo que respecta a la corrupción positiva, algunos autores señalan –entre otras perspectivas- que el origen de la corrupción es la excesiva regulación de los mercados por parte del Estado. La excesiva regulación les permite a los funcionarios públicos capturar las cuasi-rentas que se derivan de las restricciones impuestas por las regulaciones (Leff, 1964). Adicionalmente, la corrupción aparecería como una manera de esquivar los costos de los errores cometidos por el Estado al regular. Bajo estas condiciones, la corrupción es positiva en la medida que permite que los mercados asignen de mejor modo los recursos (Leff, 1964; Huntington, 1968)

Lui desarrolla más formalmente el argumento anterior haciendo un paralelo con una situación de colas de espera: “del mismo modo que un individuo con alto costo del tiempo está dispuesto a pagar por evitarse la espera, las empresas más eficientes

son las que tienen el mayor incentivo a incurrir en actos de corrupción para evitarse los costosos impuestos por una regulación de mercado” (Lui, 1985:113).

Nye también analiza la corrupción como un acto que genera beneficios económicos, el autor argumenta que la corrupción promueve el crecimiento económico mediante la formación de capital cuando no hay capital privado ni capacidad del gobierno para cobrar impuestos; también arguye que la corrupción favorece el crecimiento económico por medio de las empresas y sus incentivos, ya que si los empresarios están dentro de un grupo minoritario, la corrupción les permite incidir en las decisiones políticas y así incentivan a otros empresarios a invertir en determinado país (Nye, 1996)

Por otra parte, partiendo de análisis de costo-beneficio individual, -situado en la teoría de la elección racional abordada en el apartado anterior- resulta natural entender la corrupción como la combinación de probabilidad de ser descubierto y la magnitud del castigo. Un argumento al respecto es el que este problema se refuerza en aquellas economías en que los servidores públicos son relativamente mal pagados. En este entendido hay quienes afirman (Rijckeghem y Weder, 1997), que la existencia de la corrupción se justifica en la medida en que imperan salarios bajos, lo cual obliga a los empleados públicos a cubrir sus necesidades de modo ilícito. Se afirma que el duplicar los salarios del sector público en un país implicaría una mejora de dos puntos en el índice de percepción de corrupción de Transparencia Internacional. (Haque y Sahay, 1996; Ortiz y Mauro, 1997; Acemoglu y Verdier, 2000; Burki y Perri, 1998; Gray y Kaufmann, 1998; Wei, 1997; Shleifer y Vishny, 1993). Sin embargo hay quienes no encuentran evidencia consistente que apoye esta hipótesis (La Porta et.al, 1999 y Treisman, 2000)

En el caso de América Latina, los resultados empíricos ponen de manifiesto el costo social de la corrupción. Por ejemplo, los resultados de encuestas realizadas en Bolivia y Ecuador muestran que suele discriminarse a los pobres en relación con la prestación de servicios públicos, y que el costo del soborno recae

desproporcionadamente sobre los hogares más pobres y las empresas más pequeñas (Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton, 2000). De hecho, la mayor parte de los estudios realizados para países Latinoamericanos, argumentan la corrupción como un problema, que genera efectos negativos a los países y las regiones, pero sobre todo para los más pobres (Ackerman, 2001, Mauro 1997, Treisman, 2000)

En el caso de México en particular, estudios como los de Mocan (2004) y Rodríguez- Oreggia, et al (2004), buscan determinar qué factores aumentan la probabilidad de pagar soborno. Los autores encuentran que el crecimiento económico, la población, el nivel de ingreso, la educación, la edad y el género, son algunos de estos factores, Sin embargo, poco explican sobre qué causa que la corrupción sea mayor en un lugar u otro. Morris también hace un estudio de las posibles causas de la corrupción en diferentes entidades federativas, el autor señala como factores determinantes de la corrupción; variables demográficas y económicas. Sobre todo se refiere a la corrupción como el factor negativo que inhibe el crecimiento económico en las entidades, debido al desvío de recursos del caudal público (Morris, 2003).

c) Corrupción: disciplina antropológica

La antropología entiende la corrupción no como una práctica objetiva, con índices estandarizados y mensurables, sino como categoría cultural (Lomnitz, 2000), con significados distintos, que además varían con el tiempo y que pueden ser comprendidos sólo en su contexto sociocultural e histórico específico. En este entendido, no existe una definición de la corrupción desde la perspectiva antropológica sin un juicio de valor que corresponda a determinadas condiciones socioculturales (Qizilbash, 2001).

Las interpretaciones antropológicas de la corrupción parten de la premisa que las definiciones normativas, legales y económicas que utilizan los estudios son demasiado limitadas para explicar el fenómeno. En antropología, la corrupción es considerada una práctica social compleja con sus variaciones locales. Es decir, la

corrupción no existe en el vacío social; para entenderla, hay que contextualizarla: “Lo que es considerado como corrupto desde un punto de vista (político, social, económico o moral), puede ser considerado como más o menos legítimo desde otro punto de vista. Puede darse un cierto grado de tolerancia ante formas de la corrupción que son consideradas como un mal necesario o inevitable” (Husted, 2004: 14).

Aquellos que han estudiado a la corrupción desde esta perspectiva, han afirmado que la definición de la corrupción sobre todo desde la economía es muy limitada, pues la corrupción debe ser vista y explicada como un hecho social. Si bien por mucho tiempo la antropología se abstuvo del estudio de la corrupción, debido al temor de enfrentarse a un tema con fuertes connotaciones etnocéntricas (Blundo y Olivier de Sardan 2006, Nef 2001: 160; Ruud 2000: 273) y de ser acusada de defender lo indefensible, en la actualidad es un tema al que se han abierto las puertas de investigación académica.

Los principales argumentos dentro de esta disciplina es que la corrupción debe ser estudiada como una “categoría cultural” (Limintz, 2000), con significados distintos para gente distinta y por razones diferentes, que además varían con el tiempo y que pueden ser comprendidos sólo en su contexto sociocultural e histórico específico. Como bien ha observado Qizilbash (2001), no existe una definición de la corrupción sin un juicio de valor que corresponda a determinadas condiciones socioculturales. “La definición de corrupción no puede ser universalizada, tiene que ser asumida sobre las bases de un sistema de orden sobre el cual se erige la sociedad.” (Schraam y Taube, 2002:14)

Cabe señalar que las redes sociales son el concepto sociocultural más mencionado en los estudios sobre la corrupción. Ruud (2000), por ejemplo, señala que en Bengala, la gente se dedica mucho tiempo y esfuerzos para construir y mantener contactos de amistad y reciprocidad. Afirma, que la práctica de usar relaciones personales para el beneficio propio es social y culturalmente aceptada e invade también la esfera estatal, de modo que es prácticamente imposible prevenir la corrupción.

Pamela Price (1999) demuestra cómo la racionalidad burocrática compite con influencias y responsabilidades particulares. Según esta autora, la corrupción no es solamente la consecuencia de un deseo material, sino también, y más aún, de un mecanismo de protección en un contexto sociopolítico inestable.

El continente con mayor número de estudios sobre la relación entre corrupción y cuestión cultural es África (Bayart, 1993; Chabla y Daloz, 1999; Olivier de Sardan, 1998), quizá porque la incidencia sobre el tema es más aparente que en el resto del mundo. “Todos en África tienen una experiencia rutinaria con la corrupción y asuntos similares, eso es parte del paisaje social. Hasta se ha convertido en parte de Know-how popular para el buen uso de los servicios administrativos, y es indispensable para la supervivencia en el contexto post-colonial” (Olivier de Sardan, 1998:28)

En cuanto a estudios de la corrupción en América Latina y México, podemos mencionar el estudio de Larissa Lomintz, quien hace referencia a la burocracia Chilena, describe cómo a partir del conocimiento de la cultura, costumbres y hábitos de la clase media de las comunidades, se logró indagar y manipular aspectos que pudieron generar a largo plazo disminuir los índices de corrupción, “el sistema de intercambio de favores y amistad llamado compadrazgo es muy generalizado en la clase media y es muy sensible a las diferencias de posición social...” (Lomintz, 1994:43). Además, realiza un estudio comparativo entre las diferentes regiones latinoamericanas (Argentina, Chile y México), en las cuales destaca los aspectos culturales, tradiciones y costumbres de las naciones. La autora afirma que entre más arraigados son las tradiciones creencias y costumbres en las diferentes regiones, menos propensos son a la corrupción.

d) Corrupción: disciplina sociológica

El concepto de corrupción como “abuso de la función pública para obtener ganancias privadas” fuertemente acuñado hoy en día en la literatura supone una clara separación de las esferas públicas y privadas. Los estudios desde la ciencia política en particular parten de este entendimiento que surge de la tradición

sociológica Weberiana de un modelo burocrático racional-legal. Sin embargo, la sociología al igual que la antropología considera a esta definición limitada.

Los estudios desde esta disciplina buscan aproximarse a lo que los mismos actores sociales consideran un determinado sitio y momento histórico como corrupto o no corrupto. Parten de que la valoración de la gente acerca de determinadas conductas no deriva de ciertas normas culturales universales e invariables. Para Williams (1999) el acercamiento legal a la corrupción supone que las leyes son neutrales, objetivas y no políticas, mientras que la actividad corrupta no es una práctica objetiva que sucede descontextualizada. Olivier de Sardan (1999) afirma que efectivamente algunas normas sociales y explicaciones del comportamiento facilitan la corrupción, tales como la posibilidad de negociar las reglas, la multiplicidad de sistemas normativos, el papel de los intermediarios en la comunidad, las prácticas de dar y recibir regalos y las redes de solidaridad.

Tanto la sociología como la antropología enriquecen metodológicamente el estudio de la corrupción al incorporar herramientas diversas, en la que se enfatiza la observación y se recaba información que muchas veces es de difícil acceso para el ojo externo. La corrupción es una práctica eminentemente encubierta, con fuertes tonos morales y normativos, por lo que esta metodología puede completar los sesgos o huecos que dejan las encuestas y otros instrumentos cuantitativos.

Desde la sociología, la corrupción se define a partir de las características sociales y los criterios de percepción y comprensión del fenómeno (Trisman, 2000; Husted 1999). Bajo esta lógica, la corrupción es un conjunto de conductas que en el contexto histórico y sociológico de cada país, se consideran de forma distinta. Por ejemplo, desde esta perspectiva Arnold Heidenheimer diferencia tres tipos de corrupción: negra, gris y blanca. La corrupción negra son hechos que la moralidad del país y toda la ciudadanía reprueba. La corrupción gris son hechos donde no existe consenso, entre las autoridades y la ciudadanía existiendo cierta permeabilidad. Y la corrupción blanca, son hechos condenados por la moralidad del país y por la ciudadanía, pero aun así y por el contrario, todos la toleran. Esto implica que se le da más valor a la conservación de los valores en juego, que a los

costos ocasionados por el cambio de reglas (Heidenheimer, 1990). El desarrollo moral de los individuos y de las sociedades, permite explicar cómo lo que en un momento es considerado corrupción blanca pasa a ser gris y, finalmente negra. Ruud (1998) sostiene que existe una gran diferencia entre el cohecho y otras formas de corrupción si se observa el fenómeno desde el punto de vista del actor en las distintas sociedades.

En el caso mexicano, Morris hace un estudio de las posibles causas de la corrupción en las diferentes entidades federativas. El autor señala varios factores como determinantes de la corrupción: variables demográficas como la población, el crecimiento de ésta, el porcentaje de población indígena y urbanizada; variables económicas como el PIB estatal, el crecimiento económico, el porcentaje de la PEA dedicado al sector agrícola y el nivel de analfabetismo; variables electorales, y variables políticas como el tamaño y poder del gobierno. En su trabajo, el autor concluye que de las variables analizadas, sólo existen tres que influyen significativamente sobre los niveles de corrupción. Estos son, la región, población y los ingresos locales. Por lo que la corrupción puede ser más pronunciada en los estados del norte, en los estados más poblados y los que cuentan con más ingresos de fuentes propias.

e) Corrupción: disciplina filosófica

Mucho se ha hablado de corrupción e impunidad desde una lectura jurídica, y económica, pero esto no puede alejarnos de echar un vistazo a lo que dice la filosofía sobre todo en lo que se refiere a la ética y la moral. De hecho, las explicaciones que se han vertido sobre la corrupción desde la perspectiva filosófica, basan sus argumentos en que las causas de la corrupción se encuentran en la pérdida de valores y la carencia de ética y moral pública.

Bajo este argumento, la corrupción es una desviación de la ética pública. Conceptualmente, la corrupción “es una forma de comportamiento que se aleja de aspectos como la ética, la moral, la tradición y la virtud cívica, además es un vicio, un abuso, una mala costumbre en el manejo de la cosa pública” (Eigen, 1995).

La reflexión sobre la perspectiva filosófica deja claro que el quehacer de un servidor público cualquiera es ante todo un acto moral el cual tendrá más moralidad en la medida en que satisfaga el bien común. La discrecionalidad del servidor público está condicionada por la moral social, los intereses generales y, en última instancia, por el bien común. No obstante, como la literatura señala uno de los grandes problemas es que “los nuevos valores han sido desmesurados rápidamente, fomentándose una nueva cultura social en la que el éxito y el enriquecimiento eran no sólo grandes objetivos sino también las pautas de autorrealización moral” (Zarzalejos, 1996:14).

Y esto tiene que ver con la idea de condición humana, en la que desde la perspectiva de la ética, se expresa en lo que podríamos llamar falta de altruismo o altruismo limitado de los seres humanos que tienden en cualquier circunstancia al egoísmo y al propio beneficio (Cortina, Peces y Velasco, 1996). Desde esta perspectiva la corrupción tiene dos características principales: por un lado, una crisis generalizada de valores y por el otro, deficiencia de moral pública. Por tanto, la corrupción se vuelve un medio de manipulación a través del cual se obtienen beneficios particulares, no sólo en los asuntos políticos, sino también en la parte administrativa, religiosa, en comunidad o en las organizaciones, es decir, en todo lugar y espacio en donde esté inmerso el individuo.

En coincidencia con el planteamiento anterior, los autores (Hans Kung, Aladis McIntire, Amitai Etzioni, Amartya Sen, Jurgen Habermas, Ernesto Tugenhaf, Adela Cortina, Vactoria Camps, Manuel Villoria, Jose Luis Aranguren, Jesus, Gonzalez Perez, Aurora Arnaiz) señalan que existen fuertes vacíos en los mecanismos que se han generado para el combate a la corrupción, pues las acciones públicas para inhibir la corrupción, no se han enfocado en interiorizar los valores institucionales, las convicciones de bienestar público y de solidaridad, pues solo bajo esa lógica el individuo dejará de actuar en beneficio propio y bajo una lógica totalmente individualista.

Para Francisco Laporta, “la causa inevitable y, en último término, irreductible, de la corrupción es la conducta deshonesta del actor público. En último término la

corrupción se da única y exclusivamente porque un individuo, sea cual sea su entorno, toma la decisión de realizar una acción determinada, la acción corrupta. Y esa es precisamente la razón por la que siempre existirá la corrupción; no hay ningún sistema de control posible ni ningún antídoto tan eficaz como para impedir totalmente una opción individual de este tipo. En todo caso ese sistema o antídoto tendrá mucha más fuerza si es interna al individuo (principios y valores que si es externa (Códigos y leyes)” (Laporta, 1997:28)

Hasta nuestros días, se observa que los diversos mecanismos que intentan combatir los antivalores son normalmente instrumentos de control externo al individuo (leyes, nomas, códigos, sanciones) que dejan de lado lo esencial, es decir, todo lo que se refiere a la esfera interna del individuo, donde residen los pensamientos y las convicciones, y por ende, la asimilación de valores que conduce al autocontrol.

Es por ello, que desde esta perspectiva, es de suma importancia el sistema de autocontrol, el cual se refiere a la transmisión e interiorización de valores mediante la ética pública, que no es otra cosa sino el conjunto de valores éticos aplicados y puestos en ejecución en el ámbito público, sin pretender adoctrinamientos ni caer en ideologías. En este sentido, “la aplicación de la ética en el servicio público se traduce en, responsabilidad, espíritu de servicio, calidad en el servicio y mejora de la vida de los ciudadanos” (Cortina, 1995:27)

Para el caso mexicano, Lorenzo Meyer, afirma que “el efecto último y más pernicioso de la corrupción en el campo de lo político, soborno, cohecho, tráfico de influencias, negligencia o cualquier otra forma de acción o transacción ilegal e impropia- es el deterioro de la moral pública” (Meyer, 2000:3)

Cabe mencionar que de las diferentes disciplinas explicativas de la corrupción, en esta hallamos menor cantidad de trabajos de investigación. Se considera que las investigaciones parten de la carencia de valores de quienes incurren en alguna práctica ilícita, pero no se ocupan de manera particular en estudiar el problema como tal.

f) Corrupción: disciplina política

Una de las perspectivas más controvertidas y que ha ocasionado fuertes debates en su análisis, es la corrupción política. El concepto de corrupción desde esta línea de análisis abarca desde el cohecho, tanto en gran, como en pequeña escala, la desviación de fondos, el financiamiento ilegal de las campañas políticas, el financiamiento de las mismas condicionando a la toma de decisiones, la influencia indebida sobre las legislaturas, el fraude en los procesos de licitación pública, las comisiones prohibidas en las compras o ventas gubernamentales, la compra del silencio o de la participación de la policía en la delincuencia, el tráfico de influencia, entre otros.

Desde la ciencia política existen teóricos (Laporta, 1997; Theobald y Doig, 2001; Arcila, 2000; Amundsen, 1997; Ades y Ditella, 1996) que afirman que la corrupción política se presenta cuando quienes detentan el poder o una responsabilidad son inducidos mediante recompensas monetarias o de otro tipo, a realizar acciones que favorecen a quien ofrece alguna recompensa, y en consecuencia dañan al grupo e institución al que el funcionario pertenece o representa.

Lo relevante de esta propuesta es el hecho de que la ganancia privada es asegurada a expensas públicas. Algunas de las formas más comunes de corrupción política se encuentran en actos como: la desviación de recursos públicos; la devolución de favores a quienes financiaron campañas electorales; la definición de las políticas en función de los intereses de grupos, o bien el reparto de los cargos para amigos y familiares. Por tanto la corrupción política implica la manipulación de las instituciones políticas y las reglas de procedimiento a favor de un beneficio privado.

El problema fundamental de este tipo de corrupción es la falta de voluntad política para enfrentar el problema: quienes poseen el poder político no pretenden cambiar un sistema del cual son los principales beneficiarios. Ante este hecho, Ades Ditella afirma que la falta de competencia en la carrera pública está relacionada con altos índices de corrupción (Ades Ditella, 1996).

Vale la pena mencionar también, que gran parte de los estudios de la corrupción política han estado enfocados a analizar los efectos de la misma. Autores como Tanzi, 1998; Morris, 2004; LaPalombara, 1994; Weyland, 1998; Andvig y Odd-Helge, 2000; y Naim, 1995; destacan el impacto sobre la confianza hacia las instituciones así como en las reglas formales de la democracia. Kaufmann, 1998; sostiene que la corrupción genera un efecto negativo sobre la legitimidad de los sistemas políticos democráticos. En este sentido, la corrupción se presenta en escenarios de escasa alternancia en el poder. Por tanto, se afirma que las causas de la corrupción radica en las deficiencias del sistema político, en particular en el déficit democrático (Andvig y Odd-Helge, 2000).

En general, se asume que la relación entre corrupción y democracia es considerada negativa, es decir, que cuanto menos democrático es un sistema político es más corrupto (Amundsen, 1999; Little, 1992; Naim, 1995). Por tanto, la corrupción política está considerada como efecto de un estado deficiente, con una severa falla de buena gobernanza, liderazgo ético y consistencia democrática (Hope, 2000). De igual forma hay quienes afirman que una de sus consecuencias más evidentes es la pérdida de legitimidad que padecen los gobiernos con problemas de corrupción (Rose-Ackerman, 2001; Gray y Kaufmann, 1998; Seligson, 2002; Caciagli, 1996; Mauro, 1995; Lambsdorff, 1999; Trujillo, 2002). No sorprende demasiado que el estudio cuantitativo realizado por Lederman (2001) encontrara evidencia al respecto, de hecho destaca la importancia de las instituciones políticas en la determinación del nivel de corrupción. Pues afirma que la existencia de corrupción genera debilidad de las instituciones públicas, lo cual ocasiona duda, desconfianza y escepticismo de los ciudadanos hacia los asuntos públicos, hay un incremento en el abstencionismo en los procesos electorales, a su vez que la debilidad política genera brotes de ingobernabilidad.

En el caso de estudios en América Latina, Weyland señala que la corrupción registra niveles más altos en las democracias emergentes. Para justificar esta afirmación, el autor se vale de tres causas fundamentales: "a) la democracia tiene más manos que aceitar, b) las privatizaciones de las empresas estatales son una

inmejorable ocasión para obtener cuantiosos réditos ilegales, c) los líderes populistas se valen de su propio carisma y del ímpetu de la ciudadanía para obtener beneficios personales” ((Weyland, 1998;178)

Brunetti y Weder (1998), hacen una investigación en donde se estudia el impacto de la democracia en el nivel de corrupción en Paraguay y Bolivia. Los autores encontraron un descenso en el nivel de corrupción. No obstante, por el contrario, Paldam (1999) y Treisman (2000), demostraron que si bien la relación entre democracia y corrupción es significativa, concluyen que el efecto de la democracia con respecto al fenómeno de la corrupción es, al menos ambiguo.

En el caso mexicano, Ackerman ha tratado con gran énfasis el tema, de hecho afirma que la corrupción política, impide la consolidación real de la democracia, e imposibilita el fortalecimiento del estado de derecho; “particularmente en México, un país en vías de desarrollo, ésta genera una vasta serie de efectos negativos verbigracia, la falta de credibilidad en el gobierno por parte de la sociedad, rezago económico y en el desarrollo social nacional, provocando así, un sentimiento generalizado en la sociedad de repudio hacia el gobierno” (Akerman, 2006:123)

g) Corrupción administrativa

Samuel Huntington define la corrupción administrativa “como aquel comportamiento de los funcionarios públicos que se desvían de las normas aceptadas y establecidas con el fin de satisfacer intereses privados” (Huntington, 1968:59) En este mismo tenor encontramos a Klitgaard, 2000; y Nye,1990; éste último afirma que la corrupción “es la conducta que se desvía de las obligaciones de orden público normales debido a intereses personales (...), beneficios monetarios o de orden social, o que viola normas respecto al uso de ciertas influencias con fines personales” (Nye, 1990:139)

Ackerman afirma que éste tipo de corrupción “implica actos arbitrarios, injustos, contrarios a la ley; dilatorios u omisos que generan lucro y otro beneficio para el

funcionario o empleado que realiza la conducta o para un tercero, que ocasiona un perjuicio a otro o afecta la imagen de limpieza y honestidad de la gestión administrativa o la actuación de las autoridades o de otro tipo o de sus agentes y de funcionarios o empleados del Estado o cualquier otra entidad. Los actos de corrupción en la esfera administrativa pueden estar también relacionados con el uso indebido de los bienes del Estado o de las entidades económicas, comerciales u otras que no tengan precisamente fines lucrativos, las apropiaciones de tales bienes o de los bienes de personas, omisiones o retardo en la administración, gestión o asesorías y realización de contratos con violación de lo establecido por funcionarios o empleados” (Ackerman, 2003:27).

Partiendo de los conceptos anteriores, la corrupción administrativa puede ser entendida como toda actuación contraria a las normas formales y cuya actuación ilícita tiene que ver con la inclusión de reglas informales, la carencia de ética de los dirigentes o funcionarios en el ejercicio de su cargo o función, la cual se comete al dar uso de sus facultades para intereses personales o para obtener beneficios materiales o ventajas de cualquier clase para un tercero, y que se fundamenta en el engaño, el soborno, la deslealtad y el desorden administrativo.

Klitgaard afirma que la corrupción desde esta perspectiva tiene que ver también con distintos contextos y escenarios, los cuales pueden ser representados por una línea en cuyos extremos se encuentran dos tipos puros de corrupción: la marginal y la estructural. “La corrupción marginal, tiene que ver con una cultura general que respeta las reglas formales, se dan casos aislados de corrupción, y los órganos de control actúan con eficacia. Mientras que en la corrupción estructural, la cultura en general es permisiva a las violaciones de las reglas, los sobornos son una de las formas de resolución de conflictos y los organismos de control no cumplen con su función” (Klitgaard, 1998:98) Evidentemente, las consecuencias de ésta última son más graves para el público y para la legitimidad del quehacer público.

La pérdida de legitimidad se debe por un lado, a la falta de eficiencia y de resultados burocráticos (Mauro, 1995, 1997, 1998), generados, como resultado de la corrupción al interior de las organizaciones. Por otra parte, autores como Tanzi y

Davoodi señalan que el exceso de regulaciones y autorizaciones necesarias para avanzar en trámites es otra de las causas de la corrupción (Tanzi y Davoodi, 1998). Es un hecho descrito en casi todos los estudios sobre corrupción que la sobrerregulación administrativa y la ineficiencia de los procesos burocráticos pueden llevar a los ciudadanos a pagar un soborno para acelerar u obtener aquello que los funcionarios debieran brindar. No obstante según Acemoglu y Verdier (2000), afirman que además cuando una burocracia se expande por sobre su tamaño máximo óptimo, el número de los empleados públicos crece a tal punto que el desempeño del sector deja de ser ineficiente.

América Latina no ha sido la excepción en estudios sobre esta perspectiva, Boswell, 1996; José Rico, 1996; Del Castillo, 2003 y Garzón Valdés, 1997; han sido los principales teóricos en aportar elementos importantes al estudio sobre el tema. El caso del trabajo denominado *“La corrupción pública en América Latina: manifestaciones y mecanismos de control”* examina la corrupción pública, que durante muchos años ha viciado los sistemas políticos latinoamericanos, amenazando con desestabilizar las aún frágiles democracias del continente, y se convierte en uno de los obstáculos más preocupantes para la gobernabilidad de dichas sociedades.

En el caso mexicano en particular, a pesar de que la corrupción ha existido durante décadas, fue hasta los noventa que se empezaron a incorporar discusiones sobre la naturaleza de la corrupción y la forma de luchar contra ella. Sobre todo cuando empezaron a acotarse con mayor fuerza los términos de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información. Entre los estudiosos de la corrupción en México, podemos encontrar a Morris, 2004; Garzón Valdés, 1997; y Ugalde, 2001; David Arellano, 2012; quienes han realizado estudios sobre el problema de la corrupción en el país, no obstante los dos primeros han hecho referencia a la corrupción desde una perspectiva mucho más descriptiva, a través de la encuesta global de valores. Mientras que Ugalde se ha enfocado a la descripción de las causas de la corrupción. En el caso de Arellano, se enfocó a explicar la corrupción desde la falta de instituciones de sanción para castigar actos de

corrupción. Ackerman (2001), también ha realizado estudios al respecto, de hecho ha considerado como referentes sustantivos, los índices de Percepción de la Corrupción, para explicar no sólo el problema de México en particular, sino también para llevar a cabo análisis comparativos.

1.1.4. Índices de Percepción de la Corrupción

Aunque por su naturaleza la corrupción no puede medirse directamente, diferentes índices y fuentes pueden consultarse para obtener aproximaciones a los niveles de corrupción. Tanto los autores (Selligson,2002; Canache y Allison, 2005; Ackerman,1999) que se han interesado por la corrupción como los gobiernos que intentan controlarla, requieren fuentes de información fiables. Las fuentes más comunes tanto a nivel académico como político son: por un lado, los casos de corrupción descubierta; las fuentes bibliográficas, periódicos, los noticieros y el internet proporcionan gran cantidad de información al respecto. Por otro lado, se ha dado especial importancia a las percepciones que la gente tiene sobre el tema y a partir de las cuales se han construido los índices en el ámbito internacional.

Como vimos en los apartados anteriores, debemos reconocer que pocos fenómenos políticos han suscitado tanta discusión y llamado tanto la atención de los estudiosos de la ciencia política en los años noventa como la corrupción. Concentrados en la primera mitad de los años noventa, "los obstáculos imprevistos", como fueron definidos por Bobbio, se expresaron bajo la forma de una cadena más o menos simultánea de escándalos de corrupción en distintos países y en diversas latitudes geopolíticas. En un extraño efecto bola de nieve, al inicio de los noventa, se observa, a modo ilustrativo, que en América Latina, después de 1992, se siguió una serie de casos escandalosos de corrupción (Bobbio, 1984), entre los cuales, basta recordar las experiencias de Brasil (Fernando Collor de Mello), Venezuela (Carlos Andrés Pérez), Perú (Vladimiro Montesinos y Alberto Fujimori), Argentina (Menem), México (Carlos y Raúl Salinas de Gortari). Por su parte, Europa no pudo salvarse de esta dinámica. Diversos casos se observaron más o menos en el mismo periodo: Italia (*tangentopoli*), Alemania (Helmut Kohl), Francia (Mitterrand), España (PSOE).

Los casos antes mencionados evidenciaron el fenómeno, y dieron pauta a ponerlo bajo investigación. Al mismo tiempo, revelaba la importancia de una opinión pública (nacional e internacional) mucho más sensible y vigilante del problema, donde los medios de comunicación jugaron un rol central. El hecho incuestionable que subyace es que esto sólo fue posible en un ambiente cada vez más propenso a la consolidación de la democracia.

Debido a los casos de corrupción presentados en el ámbito internacional y nacional, instituciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Organización Mundial del Comercio (OMC), y otras instancias, promovieron un conjunto de políticas de desarrollo, entre las cuales se encontraba el control de la corrupción, fue así que el tema se incorpora una nueva prioridad en la agenda internacional (Little e PosadaCarbò, 1996)

Dos hechos son representativos de esa nueva prioridad. El primero es el nacimiento de Transparencia Internacional (TI) en 1993, después del fracaso de diversas políticas promovidas por el Banco Mundial en contra de la corrupción en África. El segundo es la Convención Anticorrupción de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en 1997, que resulta ser, uno de los esfuerzos más relevantes a nivel de política global en la materia (Galtung y Pope, 1999; Hodess, Banfield y Wolfe, 2001).

Fue entonces cuando Transparencia Internacional se consolida como una organización mundial de la sociedad civil que lidera la lucha contra la corrupción. Su misión “es detener la corrupción y promover la transparencia, la responsabilidad y la integridad en todos los niveles y en todos los sectores de la sociedad. Los valores fundamentales son: la transparencia, la responsabilidad, la integridad, la solidaridad, el coraje, la justicia y la democracia”³. Para ello ha logrado la construcción de tres indicadores: el Índice de Percepción de la Corrupción, el índice

³ Transparencia Internacional, “Misión, Visión y Valores”. Consultado en: <http://www.transparency.org>. Noviembre de 2013.

de Fuentes de Soborno y el Barómetro Global de la Corrupción los cuales han permitido evidenciar al problema a escala internacional.

El Índice de Percepción de Corrupción (IPC), determina el grado en que, supuestamente, los servidores públicos y los políticos aceptan sobornos, reciben pagos ilícitos, desfalcan fondos públicos y cometen delitos similares. El IPC va de cero a diez, cero siendo el más corrupto y diez el más honesto (menos corrupto). Es el indicador cuantitativo más amplio, en el año 2012 integró a 175 países. La contribución más importante en la construcción de este índice ha sido colocar y mantener el tema de la corrupción en el debate público internacional y nacional.

En lo que respecta al Índice de Fuentes de Soborno, se aplicó por primera vez en 1999; el índice clasifica a 28 de las principales economías del mundo en función de la probabilidad de que las empresas de estos países, según la percepción de los encuestados, paguen sobornos en el exterior.

En lo que respecta al Barómetro Global de la Corrupción es la encuesta con mayor cobertura sobre las experiencias y opiniones de corrupción del público en general y sobre sus perspectivas sobre dichas experiencias. En 2013, el Barómetro entrevistó a más de 114,000 personas de 107 países. De este modo, la encuesta se convirtió en la edición con mayor cobertura de esta iniciativa desde su lanzamiento en 2003. El Barómetro analiza las opiniones del público en general acerca de los niveles de corrupción en sus países y los esfuerzos que realizan los respectivos gobiernos para combatir la corrupción.

Por último, se creó un complemento a los Índices de Percepción de la Corrupción y del Índice de Fuentes de Soborno, el cual fue denominado Barómetro Internacional. Este mecanismo recaba las percepciones del público en general acerca de cómo las instituciones clave se ven afectadas por la corrupción. El Barómetro también analiza en quién confía más la gente para luchar contra la corrupción en sus países.

Para el caso de América Latina, se creó el Latinobarómetro, el cual es un estudio de opinión pública que aplica anualmente alrededor de 19.000 entrevistas en 18 países de América Latina representando a más de 400 millones de habitantes. Es una organización no Gubernamental (ONG) sin fines de lucro con sede en Santiago de Chile, única responsable de la producción y publicación de los datos. Investiga el desarrollo de la democracia, la economía y la sociedad en su conjunto, usando indicadores de opinión pública que miden actitudes, valores y comportamientos, entre ellos la corrupción. Los resultados son utilizados por los actores socio políticos de la región, actores internacionales, gubernamentales y medios de comunicación.

El cuadro 1.2 muestra a manera de resumen, los principales índices de percepción de la corrupción a escala internacional, en los cuales, evidentemente se incluye el análisis de la percepción de la corrupción en México.

Cuadro 1.2
Índices de Percepción de la Corrupción

Nombre del Índice	Año de creación	Número de países	¿Qué mide?
Índice de Percepción de la Corrupción	1995	175 países (2012)	Grado de corrupción del sector público
Latinobarómetro	1995	18 países de América Latina (2012)	El desarrollo de la democracia, la economía y la sociedad en su conjunto, usando indicadores de opinión pública que miden actitudes, valores y comportamientos.
Índice de Fuentes de Soborno	1999	28 economías del mundo (2011)	Probabilidad de que las empresas paguen sobornos en el exterior.
Barómetro Global de la Corrupción Internacional	2003	114 países (2013)	Percepciones del público en general acerca de cómo las instituciones se ven afectadas por la corrupción. También analiza en quién confía más la gente para luchar contra la corrupción en sus países.

Fuente: Elaboración propia

Para el caso mexicano en particular, la organización Transparencia Mexicana, capítulo nacional de Transparencia Internacional, desarrolla la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, desde el año 2001. La encuesta busca alertar sobre la incidencia y costo de la corrupción en servicios que presta el Estado. Dicho instrumento busca no sólo medir la percepción de la corrupción, sino

principalmente el número y costo de actos de corrupción en los que incurre la población en los 32 estados de la República, haciendo referencia a 38 servicios públicos ofrecidos por los gobiernos municipales, estatales y federales.

La muestra es estrictamente probabilística de 13,790 entrevistas a nivel nacional. El ICBG se calculó a partir de los datos proporcionados por los jefes de hogar que utilizaron el servicio. Los actos de corrupción fueron registrados cuando el entrevistado declaró haber pagado mordida⁴ a cambio de un servicio público. Para medir las experiencias con distintos servicios se preguntó con base en la temporalidad con la que se realizan cada uno de ellos. El ICBG utiliza una escala que va de un 0 a 100. A menor valor menor corrupción.

Asimismo, la Secretaría de la Función Pública se ha encargado de llevar a cabo estudios que muestren los índices de corrupción en el país. En el año 2004, se llevó a cabo la encuesta de Corrupción y Percepciones Ciudadanas. La encuesta tuvo como objetivo medir la actitud de los ciudadanos respecto de la corrupción y evaluar el impacto de las campañas para combatirla.

Posteriormente, en el año 2005, el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, A.C., realizó por encargo de la Secretaría de la Función Pública de México, la Encuesta de Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial. La encuesta se centró en el tema de la corrupción burocrática-administrativa. La cual se orientó al análisis de los pagos extraoficiales que realiza el sector privado a funcionarios para distorsionar la implantación de leyes, políticas y regulaciones. No obstante, no se encontró evidencia de estudios más recientes.

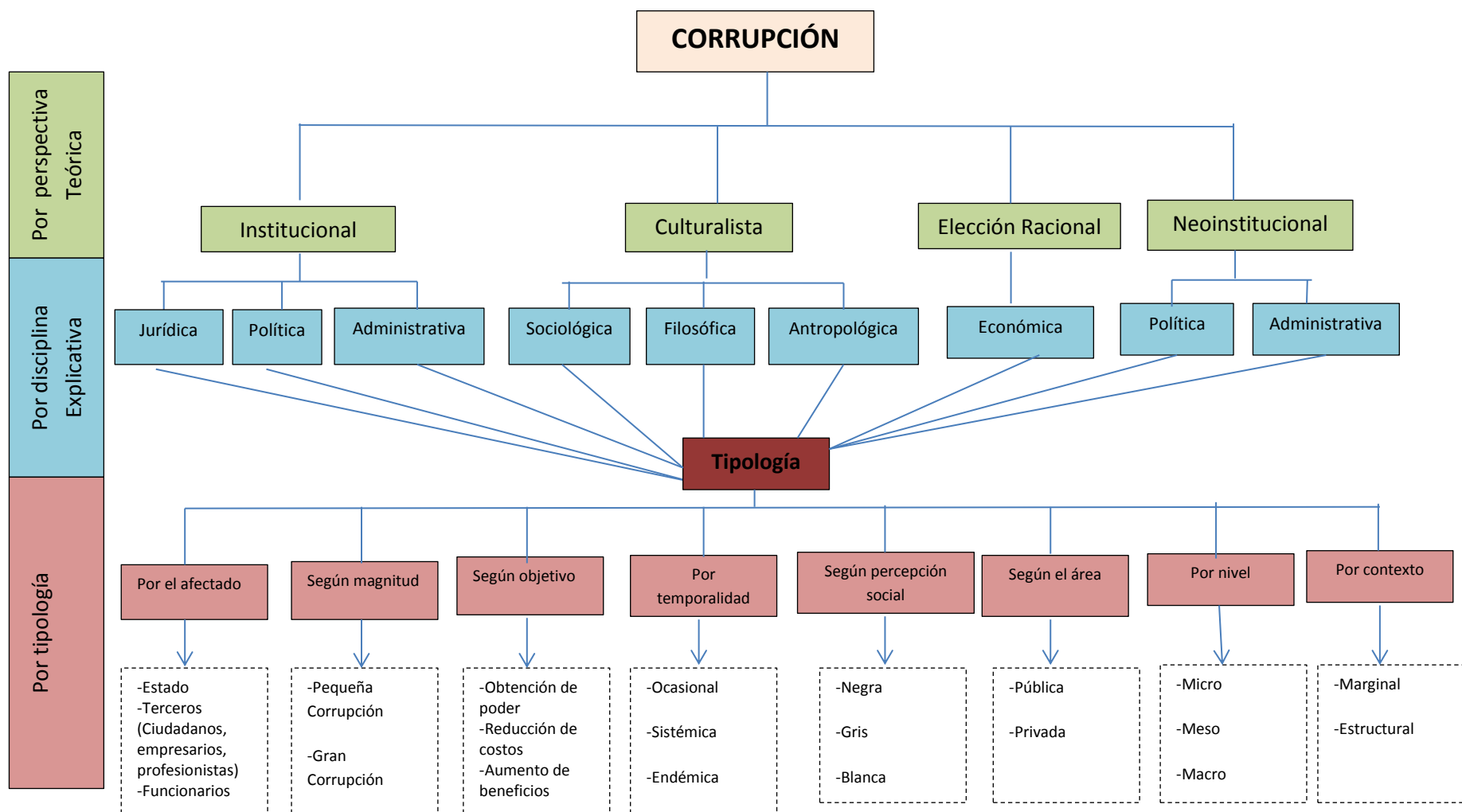
En realidad, la mayoría de los estudios que se han llevado a cabo, tanto nacionales como internacionales, retoman los índices como un referente indispensable, asimismo, como elementos cuantitativos, que permiten por un lado evidenciar el problema de la corrupción en las diferentes regiones; pero además permiten llevar a cabo comparaciones entre distintos países.

⁴ Es el soborno que se paga para evitar multas o conseguir de manera rápida documentos oficiales.

Si bien los índices de percepción cualquiera que éstos sean han aportado diagnósticos importantes, Lanyi afirma que existen serias limitaciones con respecto a su construcción. El autor sustenta que “[...] los datos sobre corrupción adolecen todavía de amplios márgenes de error estadístico. Adicionalmente, la recolección de datos puede referirse a cierto tipos de corrupción y no a otros; mientras que la realidad detrás de estos datos puede ser que algunos tipos de corrupción afectan en mayor medida al desarrollo económico que otros, y que la corrupción puede adoptar distintas formas en distintos países. Por lo tanto es posible que los listados de países con base en percepciones generales de corrupción puedan de hecho basarse en comparaciones de manzanas con naranjas. Adicionalmente, aún si supiéramos más de los que sabemos hoy en día de las diversas relaciones entre distintos tipos de corrupción y crecimiento económico, éstas relaciones podrían depender del desarrollo de cada país” (Lanyi, 2004:128)

A pesar de estas aseveraciones, se considera que los Índices de corrupción, cualquiera que éstos sean son de indudable valor, no obstante es indispensable llevar a cabo investigaciones cuali-cuantitativas, que permitan tener un panorama amplio y específico del país o países a investigar (Lanyi, 2004). De ahí la importancia de llevar a cabo investigaciones con diferentes perspectivas y métodos de investigación. Pero además resalta la importancia de generar estudios a partir de casos específicos. De ahí la importancia de llevar a cabo estudios que evalúen o estudien casos específicos de corrupción en las instituciones de la administración pública mexicana. Como lo es el caso de la presente investigación la cual nos permita dilucidar el problema de la corrupción en casos tan específicos que puedan servir como referente teórico y empírico.

Figura 1.1
Estado del Arte: Corrupción



Fuente: Elaboración Propia

Cualquiera de las afirmaciones que se mencionan a lo largo de este primer apartado, conciben a la corrupción como un problema endémico y de gran magnitud, que afecta a las instituciones, al poder político, al Estado y a los ciudadanos, de ahí la importancia de su estudio e investigación sobre el tema.

Como se observó a lo largo de este apartado, el estudio de la corrupción ha sido multidisciplinario el análisis de las diferentes perspectivas nos permitió identificar que las investigaciones en torno al tema, han oscilado desde los modelos teóricos universales como el institucionalismo, culturalismo, la elección racional y el neoinstitucionalismo; hasta las disciplinas (antropológico, filosófico, administrativo, política, cultural). Los investigadores concuerdan en que este fenómeno está presente en todas las sociedades del mundo - aunque en diversos grados y niveles- y en que no existen soluciones rápidas y únicas para controlar este problema social, todo lo anterior nos permitió construir el Estado del Arte de la presente investigación, pero además nos permitió identificar la teoría y las disciplinas desde las cuales abordaremos nuestro trabajo de investigación.

1.2. Propuesta teórica del estudio de la corrupción

El estudio de las perspectivas teóricas anteriores, los argumentos y planteamientos de cada una de ellas, así como los diferentes estudios sobre corrupción que se han llevado a cabo, nos proporcionaron los elementos para optar por estudiar el tema de la corrupción desde la perspectiva Neoinstitucional. Esto debido a que se considera que dicha perspectiva posee elementos teóricos integrales, los cuales ofrecen los argumentos para estudiar el tema de investigación.

Como hemos señalado, las instituciones juegan un papel central en la dinámica de la vida política y social de una comunidad. Peter Berger, considera que en el neoinstitucionalismo, son las propias instituciones las que proporcionan a la sociedad las formas de actuar más convenientes que modelan y articulan la conducta humana en situaciones determinadas (Berger, 2003:59). Entonces para

el enfoque, son las instituciones el fundamento básico del ordenamiento de la sociedad y el funcionamiento del sistema social.

Con relación a la corrupción, el neoinstitucionalismo nos permitirá analizar el papel de las leyes, reglas y procedimientos así como el comportamiento y la adopción de rutinas y actitudes por parte de los individuos e investigar si acaso promueve la proliferación de prácticas corruptas. Si ese es el caso, sugiere una revisión y readaptación del sistema legal para sancionar de manera más efectiva la incidencia de corrupción. Por otro lado, el análisis de la corrupción desde esta perspectiva privilegia el estudio sobre la eficacia y eficiencia institucionales. Asimismo, subraya la necesidad de estudiar de manera específica la interacción entre la sociedad (usuarios) y las instituciones y a tal fin, sería necesaria la creación de canales para promover la participación ciudadana, así como mecanismos de denuncia y sanción de funcionarios corruptos.

Como ya se ha mencionado, varios han sido los trabajos y autores que han tratado el tema de la corrupción desde esta perspectiva. Transparencia Internacional, considera como las principales causas de la corrupción el debilitamiento de valores sociales, la falta de transparencia y accountability en el sector público (Transparencia Internacional, 2000:2). En sus publicaciones, el tema es estudiado como un problema sistémico que se debe a leyes inadecuadas, a instituciones indeficientes, a la falta de monitoreo y control, y a deficiencias en la conducta de funcionarios públicos. Por otro lado, Ades Ditella, 1996; Laporta, 1997; Morris, 2004; Seligson ,2002; Klitgaard, 2000; han afirmado que el problema de la corrupción tiene que ver con dos cuestiones: la primera con una debilidad institucional basada en reglas frágiles y el desconocimiento de las mismas, y el segundo; con la institucionalización de las reglas informales y el predominio de las mismas, en donde los individuos se mueven por la costumbre y no precisamente por las normas y reglas establecidas por la institución.

De acuerdo con lo anterior, la corrupción tiene como causa principal defectos en el diseño institucional: la corrupción tendrá lugar si éstas incentivan la deshonestidad por ejemplo, por medio de trámites rigurosos y excesivos que invitan a los

ciudadanos a corromper a las autoridades; si la probabilidad de que el funcionario sea sancionado cuando se incurre en irregularidades es baja; y si los beneficios de desviarse de la función pública son mayores a la sanción. También tiene razón de ser cuando existe debilidad en el diseño normativo y fragilidad en el tejido institucional.

Por las razones antes expuestas se considera que el enfoque neoinstitucionalista es el más adecuado para el estudio de la corrupción, no obstante para realizar un análisis más profundo sobre la pertinencia de enmarcar teóricamente el tema de la corrupción en esta perspectiva, hemos considerado realizar un acercamiento desde las perspectivas tanto formales e informales.

1.2.1. Corrupción desde la óptica neoinstitucionalista: reglas formales

La teoría neoinstitucional explica que gran parte de las prácticas corruptas en un sistema político dependen directamente del tipo de estructura institucional establecida, ya que una estructura que cuente con instituciones formales e informales que reduzcan el nivel de incertidumbre de las transacciones sociales y políticas, y que por consiguiente reduce los costos de transacción de dichas interacciones, no genera espacio para que los servidores públicos consideren benéfico la realización de prácticas ilícitas.

En cambio en una estructura institucional que no cumpla su función de reducir la incertidumbre de las interacciones sociales, genera espacios para que los servidores públicos potencialmente corruptos, se den cuenta que pueden lograr sus intereses individuales por medio de la corrupción. Por tanto, la estrategia de acción que los servidores públicos decidan ejecutar frente a la corrupción depende del tipo escenario que construyan las instituciones.

Las instituciones al no cumplir con su función de reducción de incertidumbre, pierden la capacidad desde lo formal e informal de regular las acciones sociales, supervisar el cumplimiento de los contratos legales y sociales establecidos, sancionar el incumplimiento de éstos mismos, limitar la conducta humana dentro de los parámetros sociales y legales.

Por ello es que desde el neoinstitucionalismo, el análisis realizado por el servidor público frente a la corrupción tiene en cuenta las siguientes variables como: A) El nivel de prioridad que el funcionario le da a la satisfacción moral y personal como también a la ética y moral pública, en donde el sistema personal de prioridades puede definir qué tan importante es o no para un servidor público atentar contra la ética y moral en su condición pública, B) probabilidad de ser descubierto y sancionado por la estructura institucional en la que se desarrolla, esta variable, está directamente relacionada con el tipo de instituciones. Si la probabilidad es baja, tendrá entonces una variable a favor de la conducta corrupta. Por último, C) la recompensa o el castigo obtenido por ser corrupto, este último es el incentivo primordial para decidir si es o no corrupto, debido a que esa recompensa es el objetivo por el cual un servidor público asume el riesgo de ser sancionado social y penalmente al ser corrupto (Villamizar, 2001:14).

En el contexto del Centro de Servicios Administrativos de Toluca (que será nuestro objeto de estudio y al cual haremos referencia en el capítulo 4) , pareciera que los niveles de corrupción, pueden estar estrechamente relacionados con el tipo de estructura institucional que los define. En el caso de las instituciones formales que están directamente relacionadas con el fenómeno de la corrupción se encuentra: la rendición de cuentas la cual es entendida como la obligación que tiene un servidor público de justificar sus acciones y decisiones, relacionadas con el manejo de los recursos públicos destinados al bien colectivo. Esta institución formal, a pesar de tener un objetivo claro, en realidad no es un componente que un servidor público tenga en cuenta cuando decide ser o no corrupto, y pareciera que este tipo de obligaciones y procedimientos son débiles ya que por un lado, no es lo suficientemente transparente el quehacer público al interior del CSA de Toluca, y por ende no se le otorga la importancia que posee este tipo de institución de control y seguimiento, por ello no representa amenaza alguna para el servidor público corrupto.

Además de esta primera regla formal, debemos considerar las reglas escritas que deben ser acatadas por los servidores públicos. En primera, la existencia de la Ley

de responsabilidades de los servidores públicos, asimismo, para el cumplimiento de su labor, deberán apegarse, al manual de organización, al manual de procedimientos, al reglamento interno del Centro de Servicios Administrativos, de los cuales podemos augurar, los propios servidores públicos desconocen.

Otra institución formal es el control y evaluación por parte de la contraloría esta institución a pesar de su importancia en los procesos de seguimiento y control, en realidad no tiene un efecto contundente en el momento de exigir responsabilidad y resultados a los servidores públicos así como también, no es determinante en los procesos de tipo sancionatorio.

Pero las reglas formales que fortalecen la proliferación de la corrupción, vienen acompañadas también de reglas informales, es decir de acciones que si bien no se encuentran escritas, son parte de la labor cotidiana de las instituciones, muchas de ellas, relacionadas con la ética y la moral, y otras con la propia costumbre.

1.2.2. Corrupción desde la óptica neoinstitucional: reglas informales

Las instituciones informales también han contribuido a explicar el origen de la corrupción, debido a que culturalmente el ciudadano se inclina hacia la ilegalidad tal como lo explica Antanas Mockus con “la cultura del atajo”, entendida como aquella en la que “se entretajan y sintetizan una multiplicidad de patrones informales que irrumpen para desplazar los patrones formales que rigen y regulan la institucionalidad concebida en la legislación” (Mockus, 2001:180), construyendo un tipo de conducta caracterizado por la permisividad y consolidando la separación de los tres tipos de regulación humana: la ley, la moral y la cultura, ruptura evidenciada cuando “hay aprobación cultural y/o moral de las acciones ilegales y cuando no hay aprobación moral o cultural de las obligaciones legales” (Mockus, 2001:17), lo cual permite establecer un soporte conceptual para la comprensión y elaboración de opciones que permitan erradicar la corrupción.

En realidad las reglas informales, provienen de información transmitida socialmente y son parte de la herencia que llamamos cultura. La cultura proporciona un marco conceptual basado en el lenguaje y en la forma de hacer las

cosas, los cuales llegan a convertirse en rutinas entendidas como “...procedimientos convencionales, papeles, estrategias y formas organizativas en torno a los cuales se construye la actividad política” (March y Olsen, 1997: 68). Con la práctica, las rutinas se transforman en reglas, pactos y tradiciones que conforman la cultura organizacional. Los conocimientos y las prácticas que se comparten por todos y se dan por hecho, generan una forma de hacer las cosas, y por tanto, son los que generan las normas informales de la institución. Las cuales a su vez, están influidas por la ética y la moral de los individuos.

Por ello es que la ética y la moral pública entendidas como el conjunto de principios o normas (reglas), de comportamientos de las personas que regulan las interacciones y transacciones sociales, se consideran como instituciones informales. Pues son pautas motivadoras de acción, que permanecen en extensos períodos de tiempo, permean la cultura y son muy difíciles de reorientar.

En este sentido, “los servidores públicos se convierten en el elemento principal para promover la moral y la ética pública de tal forma que se conviertan en principios que activan la acción de los ciudadanos en una sociedad, condicionando y adaptando estos principios a parámetros éticos y morales” (Aguilar, 2000: 44). Así, el servidor público contribuye en el proceso de la formación de conductas sociales en los ciudadanos y en especial en el sector público, orientadas al respeto del deber ser desde sus prácticas cotidianas.

Por tanto en el momento en el que un servidor público decide ser corrupto, atenta contra los principios que fundamentan la conducta individual y social, es decir, dejan de cumplir su función de servidores que contribuyen a la promoción, consolidación y modificación de una conducta humana fundamentada a partir de parámetros de comportamiento abanderados por costumbres y rutinas en pro del bienestar organizacional y del propio proceso de adaptación y aceptación del servidor público a la institución.

La existencia de servidores públicos corruptos permite que se construya “una cultura de incivilidad en virtud de la cual el ciudadano se va convirtiendo en un evasor de sus deberes no sólo como contribuyente sino en todos los demás aspectos de la vida en comunidad” (Cepeda, 1997:11) ya que si quien lo representa evade su responsabilidad social y pública siendo corrupto, entonces desde su percepción ese es el modelo bajo el cual funciona la estructura institucional en su totalidad.

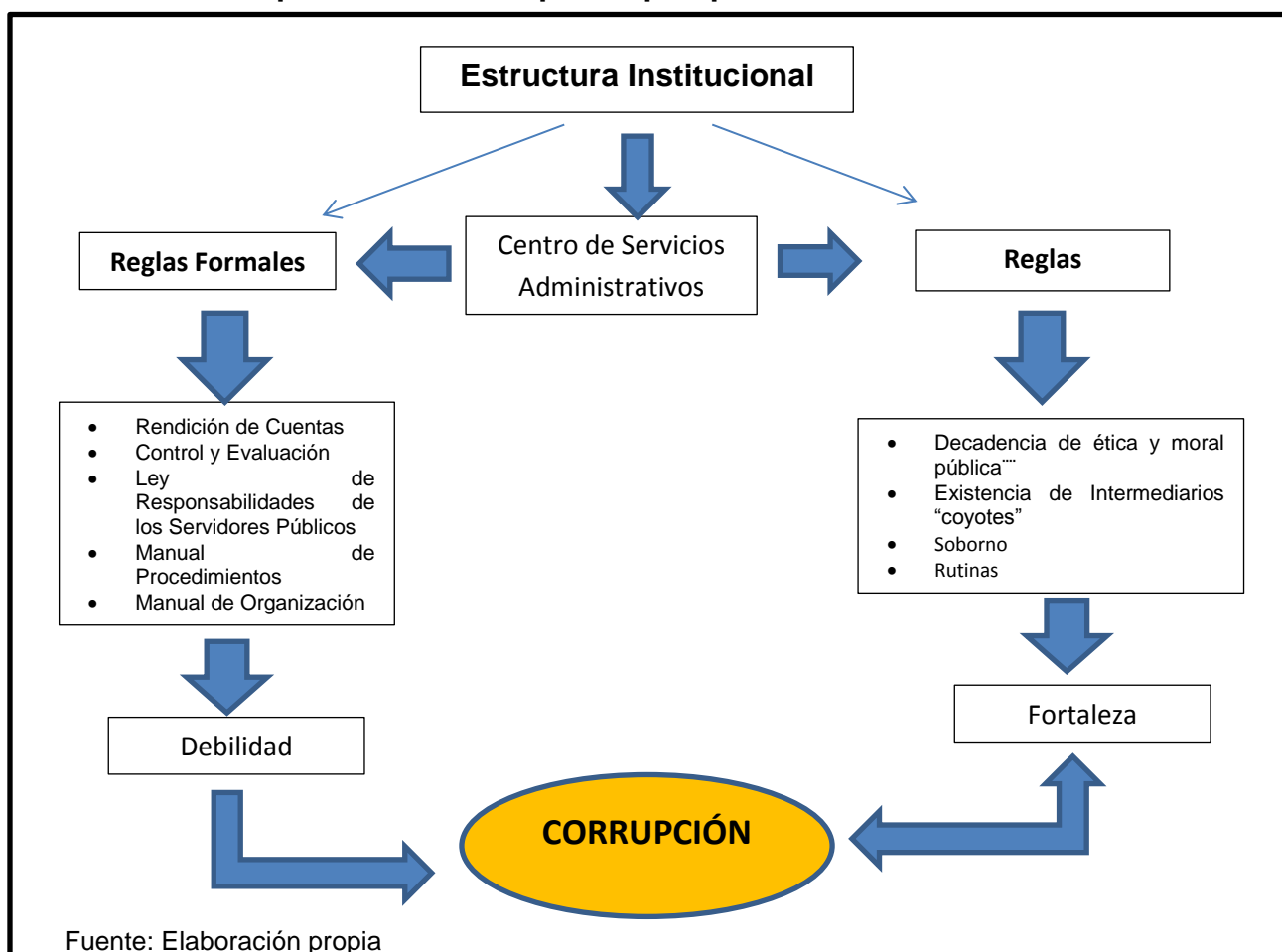
Si hacemos referencia al caso de estudio, hasta el momento se han identificado tres aspectos que forman parte de las reglas informales al interior de la institución: en primera instancia, se llevan a cabo las actividades cotidianas de acuerdo a la costumbre y no apegados al manual de procedimientos, en segundo término, se le da poca o casi nula importancia a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos; y por último, se ha permitido la incorporación de la figura de los intermediarios como parte de la estructura institucional.

Asimismo los mediadores o bien los denominados “coyotes”, se han convertido en actores fundamentales de la actividad cotidiana, pues no existe en ningún documento la regulación de la figura de los intermediarios, pero éstos llevan a cabo trámites y acuerdos con los servidores públicos. Evidentemente, la participación del intermediario, significa ahorro de tiempo para los usuarios en el trámite a realizar, aun cuando esto genere un costo más alto en los trámites a realizar.

Con lo expuesto anteriormente, pudimos explicar y justificar la elección de la teoría neoinstitucional como marco de referencia para el estudio de nuestro tema. Sin duda el análisis de las reglas formales e informales que están presentes en la institución, nos darán la pauta necesaria para llevar a cabo el estudio de nuestro objeto de investigación. La figura 1.2 nos permite observar la forma a partir del cual se analizará nuestro objeto de estudio, y la importancia del neoinstitucionalismo para la explicación del tema. Como se observa las reglas institucionales sean éstas formales o informales obedecen a un proceso de

socialización por medio del cual se ha aprendido a obedecer las reglas. Pero la obediencia se produce cuando hay confianza en las instituciones. La confianza es un elemento fundamental para obedecer las normas y las reglas (March y Olsen, 1997: 84-85). Por tanto, la eficiencia en la obediencia de las reglas y rutinas es que estén basadas en normas y creencias institucionalizadas que han sido trazadas para el desarrollo institucional.

Figura 1.2
Esquema de la corrupción: perspectiva neoinstitucional



**** Se define la moral pública como: "1. Conjunto de ideales o creencias generales morales de una sociedad. 2. Ideales o acciones de un individuo que se extienden y afectan a otros. La ley moral está comprendida por una colección de principios que definen una buena; o un estándar, por el que una acción debe conformarse para tener razón" (Mockus, 2001:132)

1.3. Corrupción político-administrativa como disciplinas explicativas de la corrupción institucional.

Corresponde a este segundo apartado construir el concepto de corrupción, que servirá para llevar a cabo la presente investigación, tomando en consideración la corrupción desde una perspectiva político-administrativa, la cual nos ayudará a fortalecer el estudio de nuestro objeto de estudio.

Hemos determinado que el estudio se basará en las disciplinas explicativas político-administrativa. Partimos del hecho que la corrupción administrativa o de los empleados públicos no puede separarse de la corrupción política, en realidad son dos áreas fuertemente vinculadas, por tanto, donde los políticos son corruptos surge corrupción administrativa (Villoria, 2003).

Laporta y Álvarez en la obra *“La corrupción política”*, afirman que “... la corrupción significa que un servidor público abusa de su autoridad para obtener un ingreso extra del caudal público. –Y continúa-. Conducta que se desvía de los deberes formales de un cargo público a causa de ganancias (pecuniarias o de Status) de tipo privado (personal, familiar o de grupo)” (Laporta y Álvarez, 1997:20).

Por otra parte, se afirmó que la corrupción administrativa, es el uso de la función pública para la obtención de beneficios personales, familiares o grupales en detrimento del patrimonio público. Samuel Huntington la define “como aquel comportamiento de los funcionarios públicos que se desvían de las normas aceptadas y establecidas con el fin de satisfacer intereses privados” (Huntington, 1968:59)

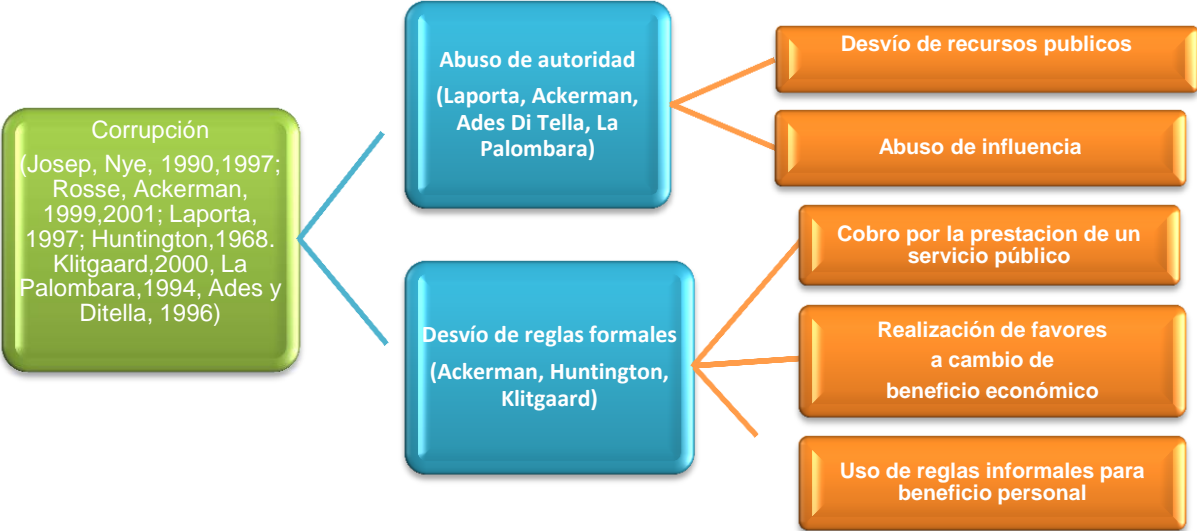
El análisis de las definiciones anteriores, permiten afirmar que existe un vínculo bastante estrecho entre ambos enfoques. Pues uno y otro se asocian a factores como el abuso de poder, que se expresa mediante el uso de oportunidades desde posiciones públicas o de representación; a la carencia o debilidad de los procedimientos y mecanismos institucionales, así como a la falta de sanciones en que se encuentran los actos de corrupción. Por tanto, si analizamos los factores

mencionados, se evidencia la importancia que tiene el tomar en consideración ambos enfoques para la construcción del concepto de corrupción, pero sobre todo para el estudio de nuestro objeto de investigación.

La forma de definir la corrupción desde ambas perspectivas, así como el lente teórico desde el cual analizaremos el caso de estudio de la presente investigación, nos ha servido de marco para la construcción de una definición propia sobre el tema que servirá de hilo conductor para la presente investigación. Por tanto, a efecto de adoptar una definición que sea útil para nuestro estudio, conceptualizaremos a la corrupción como el *comportamiento de un funcionario público que se desvía de los deberes formales propios de su cargo, debido a una ganancia privada que puede estar relacionada con ganancias económicas o personales (familiares o de círculos muy allegados); con el mal uso del poder público, desvío de recursos públicos y el uso de reglas informales para beneficio personal.*

La definición anterior, se construyó con base en los principales teóricos de la corrupción, quienes se han dedicado a estudiar y explicar el problema, los cuales serán los referentes de mayor importancia para la presente investigación.

Figura 1.3
Principales referentes teóricos de la investigación



Fuente: Elaboración propia

El bosquejo bibliográfico sobre la forma de explicar y concebir a la corrupción servirá de apoyo para entender de manera clara y precisa el concepto de la corrupción desde un ámbito específico como lo es el Centro de Servicios Administrativos de Toluca, cuyo objetivo primordial es que con el estudio del tema desde un caso concreto, podamos entender y explicar la corrupción en la entidad y que ésta se convierta en un aporte teórico y de investigación generalizable.

El hecho de intentar una revisión panorámica de los distintos posicionamientos teóricos referentes al tema no implica en algún modo actuar como simple observador del Estado del Arte hallado en la literatura. Por el contrario, se podrá observar que se intenta construir una defensa explícita de la validez de las instituciones como estructuras de reducción de complejidad y como factores clave en la restricción de los comportamientos individuales. En ese plano, se considera que la investigación, toma como punto de partida las instituciones como eje analítico para la comprensión de una realidad político-administrativa como lo es el tema de la corrupción.

Para concluir este primer capítulo y recapitulando lo vertido hasta este momento, podemos afirmar que la corrupción es un fenómeno que ha acompañado al hombre por muchos años. Si bien su dimensión y conceptualización ha cambiado a través de la historia, desde tiempos antiguos se le ha considerado como un problema. Esto nos habla de un fenómeno que no será reducido o erradicado fácilmente. Hemos sido testigos de un resurgimiento de la preocupación por este fenómeno, en el contexto del proceso de democratización. No obstante la proliferación de la literatura académica abre importantes posibilidades para continuar y profundizar algunas líneas, así como para abrir otras nuevas.

La investigación en materia de la corrupción ha proliferado y se ha robustecido en los últimos diez años, conjuntamente con el desarrollo de iniciativas en el plano internacional y local de políticas para su prevención y reducción. En estos diez años los estudios de corte empírico, han hecho una contribución importante al

campo, pues se han incorporado percepciones de corrupción para medir el impacto del problema. Si bien no tan abundante aún, los estudios que buscan establecer las causas de la corrupción también han contribuido en forma importante a un mejor entendimiento del problema.

Existen abundantes estudios sobre las consecuencias del problema, las cuales van desde el crecimiento de la inestabilidad institucional y el persistente desgaste de las relaciones tanto entre individuos, como entre instituciones y Estados, hasta la pérdida de legitimidad política que experimentan muchos gobiernos, la polarización del poder, la ineficiencia burocrática, etc.

Podemos afirmar entonces que la corrupción es un problema endémico que implica muchos factores de debilidad en un Estado, su presencia refleja debilidad en el tejido institucional y abuso de las reglas informales en la forma de llevar a cabo las actividades diarias. Lo cual, representa una amenaza al desarrollo económico, político y social, inhibe el proceso de democratización y hace más compleja la consolidación de las democracias, de ahí la importancia del análisis e investigación sobre el tema.

Finalmente lo aquí vertido, nos da la pauta necesaria para llevar a cabo la investigación sobre el tema de corrupción político administrativa, tomando como caso de estudio el Centro de Servicios Administrativos de Toluca. Sin duda, el estado del arte, el marco teórico y la perspectiva teórica elegida, nos dieron las herramientas necesarias para llevar a cabo la construcción de nuestra propuesta metodológica, parte fundamental de nuestra investigación y objeto de estudio del siguiente apartado.

CAPITULO 2.

¿CÓMO ESTUDIAR LA CORRUPCIÓN DESDE LAS INSTITUCIONES?

*"En el campo de la investigación el azar no favorece
más que a los espíritus preparados"*
Pasteur, Louis

Hemos realizado un pormenorizado análisis de la literatura disponible sobre la corrupción para dar cuenta del estado del arte y el marco teórico sobre el cual estará basado nuestro trabajo de investigación. Luego de haber reflexionado sobre la evidencia, hemos arribado a la identificación de una serie de factores que nos permitirán la construcción de la investigación. No pretendemos señalarlos como únicos, pero sí sostenemos que constituyen condiciones necesarias para que el trabajo a realizar sea un referente importante para los estudios sobre el tema.

Sin duda la complejidad de un problema de tanta magnitud, como lo es la corrupción en sus diferentes manifestaciones, exige - como se observó en el apartado anterior-, el estudio y análisis a partir de diferentes disciplinas y teorías. El hecho de ser un fenómeno ante todo de carácter social, pone de manifiesto que, en primera instancia, las disciplinas o ciencias que deben encargarse de estudiar dicho fenómeno son las llamadas ciencias sociales y, por tanto, el método o los métodos que se propongan para su conocimiento están en relación directa con el marco teórico y conceptual de cada disciplina.

La queja permanente de los teóricos o estudiosos del fenómeno (Ackerman,2001; Nye,1996; Heindeiheinmer, 2001) de la corrupción consiste básicamente en señalar que una de las dificultades a las que se enfrentan al momento de precisar conceptualmente la corrupción, es la ausencia de estudios e investigaciones de carácter empírico, a partir de los cuales se puedan identificar los elementos constitutivos del fenómeno, establecer los tipos y modalidades de la corrupción, precisar las formas como se manifiesta y conocer el comportamiento que adoptan las personas, las organizaciones y entidades involucradas en actos que puedan determinarse como corruptos. Por eso es que se considera que la observación directa puede llegar a ser la mejor fuente de conocimiento para el estudio de la

corrupción, por tratarse de conductas individuales o colectivas que varían de acuerdo con las circunstancias y las personas que en ella intervienen y que sólo es posible conocerlas mediante la observación, detallada y prolongada de las particularidades que de ellas se derivan.

Por su parte, los estudios de caso, como una modalidad de la investigación empírica, recopilan una buena cantidad de conocimientos detallados, con frecuencia de carácter altamente personal, acerca de la conducta de un individuo u organización, durante un período determinado. Técnicas como entrevistas, observaciones informales y cuestionarios, se usan con frecuencia para obtener dicha información.

La presente investigación adoptó el método de estudio de caso para lograr un conocimiento más detallado del fenómeno de la corrupción, permitiendo, mediante la observación directa, indagar con mayor profundidad las particularidades que presenta el objeto de estudio, en cuanto a su organización y funcionamiento, así como sobre el comportamiento, individual o colectivo, de los servidores públicos que en ella laboran, con el fin de conocer los mecanismos formales o informales que pudieran dar pauta a casos de actos de corrupción.

Para la realización de este segundo capítulo hemos considerado dos partes fundamentales: la primera, tiene que ver con el acercamiento al problema que originó la investigación, la conveniencia y justificación de su estudio, así como los planteamientos que nos hemos propuesto como ejes nodales de la propuesta de investigación. En la segunda parte, se hace un acercamiento a la forma en que estudiamos el tema de la corrupción desde la perspectiva neoinstitucional.

2.1. Justificación

Como se dijo en los apartados anteriores, el interés en los estudios de la corrupción no es nuevo, es un tema sobre el que se ha vertido gran parte de la investigación, desde diferentes ámbitos y perspectivas. No obstante a pesar de la

gran variedad de investigaciones, escritos y acciones con respecto al tema, pareciera que existen grandes vacíos al respecto.

Podríamos afirmar que el problema de la corrupción cualquiera que éste sea, es uno de los temas más difíciles de investigar, debido a la complejidad para la obtención de la información por un lado, y por el otro, para confirmar la veracidad de la información con respecto a los actos ilícitos. A pesar de su complejidad, las investigaciones sobre el tema de la corrupción han aumentado, algunas han tratado de explicar, buscar soluciones o en su caso evidenciado la problemática, de ahí que se considere un tema de actualidad y que está presente en el escenario tanto internacional, nacional y local.

A pesar de la creación de instancias cuyo objetivo es reducir los actos ilícitos, de crear leyes en la materia, de contar con mecanismos para transparentar el quehacer público, pareciera que la corrupción se convierte cada vez en un problema endémico. Por tanto el dictar reglas, normas, leyes o la creación de instituciones para disminuir los actos de corrupción sin estudiar si los mecanismos institucionales de aplicación son adecuados, es un ejercicio inútil. Por ello cobra relevancia el tema que aquí se estudió.

En este marco, el tema debe atender al hecho de que el Estado Mexicano no puede concebirse como aquel en donde su eficacia de gestión y su nivel de calidad resultaban aspectos no prioritarios en el esquema de un gobierno con un poder prácticamente incuestionable. En la actualidad, ante un escenario de un país en proceso de democratización, con la participación de una sociedad cada día más exigente, demandante y contestataria; la administración pública en México no tiene otra posibilidad que buscar su reconversión hacia el logro de la eficacia, eficiencia, la calidad, la honestidad, la modernidad de los procesos, la transparencia, la rendición de cuentas y la moralidad de sus servidores públicos, con el objetivo de hacer frente al tema de la corrupción, y por ende de fortalecer el proceso de consolidación democrática.

La presente investigación intentó realizar distintas contribuciones. En primer lugar, proporcionó nuevos andamiajes teóricos vinculados con el tema de la corrupción. De ahí que un estudio que intenta hacer una aportación teórica y empírica sobre el tema siguiendo una metodología consistente, es absolutamente necesario. Creemos además, que con este estudio se abre una puerta importante en el análisis de la corrupción en el Estado de México pues son escasos los estudios de caso en el ámbito local.

Estudiar al Estado y particularmente al gobierno en cualquier contexto, región o país ha sido siempre un tema de análisis y de permanente debate. Particularmente cuando ese estudio aborda la forma en que opera el aparato público a través del cual se canalizan esfuerzos institucionales para ejercer la función del gobierno. Por tanto, en este apartado interesa abordar una parte de ese universo, el que se vincula con el Centro de Servicios Administrativos de Toluca (CSAT), Estado de México. Se considera que el análisis de un estudio de caso, como lo es el ya mencionado, es una aportación importante a la literatura sobre el tema.

Se ha elegido esta área porque de acuerdo a su naturaleza -es decir como instancia encargada de recaudar ingresos para el Estado-, se convierte en una de las áreas más vulnerables al ejercicio de prácticas corruptas. Existen 10⁵ Centros de Servicios Administrativos en el Estado de México, ubicados en diferentes municipios como Atlacomulco, Atizapán, Cuautitlán, Nezahualcóyotl, Naucalpan, Ecatepec, Tlalnepantla, Toluca, Valle de Bravo y Temascaltepec; esto con el objetivo de facilitar la realización de trámites a los ciudadanos. Sin embargo para el caso de la presente investigación se tomó como referencia el Centro de Servicios Administrativos de Toluca.

⁵ Cabe señalar que en la página <http://www.edomexico.gob.mx/centrodeservicios/htm/html.html>, se hace referencia a 10 Centros de Servicios Administrativos del Estado de México. No obstante en la Gaceta de Gobierno con fecha 19 de septiembre de 2012, únicamente se informa la existencia de seis Centros de Servicios Administrativos: Toluca, Ecatepec, Nezahualcóyotl, Tlalnepantla, Naucalpan y Tianguistenco (Gaceta No. 55, 2012)

La razón por la cual se justifica el hecho de haber elegido el Centro de Servicios Administrativos de Toluca es que atiende a una gran parte de la población del Estado de México (2, 396,119 hab.). Ofrece diversos servicios a alrededor de 3,700 usuarios diariamente, lo cual convierte a ésta instancia en el área de mayor afluencia y atención de usuarios.

2.2. La problemática que aborda la tesis

De acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción 2012, elaborado por Transparencia Internacional, se afirma que en el año 2012, México ocupó el “lugar 105 de 176 países evaluados, con una puntuación de 34⁶, al igual que Mali y Filipinas”⁷. En este mismo orden de ideas, se encuentran las cifras ofrecidas por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), el cual ha desarrollado una serie de ítems para medir la percepción de la corrupción. La encuesta 2012, afirma que “los ciudadanos de las Américas, perciben la corrupción entre los funcionarios públicos como un fenómeno generalizado”⁸. En el caso específico de México, en el año 2011, obtuvo 76.3⁹ puntos, y se posicionó en el lugar número 17 de 26 países evaluados. Las cifras anteriores, nos permiten inferir que el problema de la corrupción es de gran magnitud en el ámbito mundial. Para el caso específico de México las cifras tienden a ser alarmantes, pues de acuerdo a los datos arriba expuestos se reflejan altos índices de percepción de corrupción, y ubican a México entre los países más corruptos.

De ahí que el tema de la corrupción represente un problema de análisis de actualidad, pues no sólo inhibe el crecimiento económico o la credibilidad y legitimidad de las instituciones, sino que además “genera ira popular que amenaza

⁶ El Índice de Percepción de la Corrupción clasifica a los países y territorios en función de cómo se percibe la corrupción del sector público. El nivel de percepción de corrupción se mide en una escala de 0 a 100, donde 0 significa que un país es percibido como altamente corrupto y 100 que se percibe como nada corrupto (www.transparency.org).

⁷ Transparencia Internacional, “Índice de Percepción de la Corrupción 2012”. Consultado en: <http://cpi.transparency.org/cpi2012/results/>. Diciembre 2013

⁸ Proyecto de Opinión Pública de América Latina, “Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles: Informe sobre las Américas”. Consultado en: http://lapop.ccp.ucr.ac.cr/pdf/Report_on_the_Americas_Spanish2.pdf. Diciembre de 2013.

⁹ El índice se construye en una escala de 0-100, donde 0 representa la percepción de que la corrupción está poco generalizada y 100 representa la percepción de que está muy generalizada.

con desestabilizar aún más las sociedades y exacerbar los conflictos violentos”¹⁰, lo que de principio vulnera el proceso de democratización.

El proceso democratizador que vive México desde la década de los ochenta y hasta nuestros días refleja la creciente necesidad de establecer nuevos mecanismos en el sistema de gobierno de los Estados. Las prioridades han cambiado, pues no tan sólo el proceso de unas elecciones libres, el derecho al voto, la igualdad jurídica a toda la ciudadanía así como el respeto a los derechos de los ciudadanos han sido suficientes para lograr la consolidación de la democracia. Estudiosos del tema (Selligson, Canache y Allison) afirman que si bien las elecciones, la participación ciudadana, los derechos humanos, son elementos fundamentales de la democracia, éstos no son suficientes para lograr un sistema democrático fuerte y estable, pues es necesario contar con mecanismos aseguren la calidad de la democracia como: rendición de cuentas, transparencia y combate a la corrupción (Selligson, 2002; Canache y Allison, 2005)

Pese a las diferencias entre los países latinoamericanos, algunas características comunes explican la debilidad de los países en procesos de democratización; la inseguridad social, la desigualdad y la corrupción, pues esta última debilita la cohesión social y reduce la posibilidad de construir un pacto sólido entre la población y el Estado, estos problemas vulneran el proceso de democratización, de ahí que se considere un problema de gran envergadura.

En este entendido, a partir de los años noventa la mayoría de los estudiosos (Mainwarin, 2005; Huntington, 1991; O’Donnell, 1993) sobre el tema del proceso de democratización empezaron a reflexionar el tema de la corrupción como un problema latente para los países, pues no sólo vulneran el crecimiento económico y el desarrollo de los países sino que además, incrementa la pobreza y disminuye

¹⁰ Transparencia Internacional, “Índice de Percepción de la Corrupción 2012”. Consultado en: <http://cpi.transparency.org/cpi2012/results/>. Diciembre 2013

la credibilidad en las instituciones (Shletfer y Vishny, 1993; Mauro, 1995; Bandardaf, 1996). Rose-Ackerman permite una aproximación bastante clara a la problemática que representa la corrupción: “la legitimidad política se halla debilitada si el gobierno permite a algunos obtener ganancias privadas desproporcionadas a expensas de otros” (Ackerman, 2001:308). Es decir, la corrupción tiene un impacto decisivo en los niveles de apoyo al régimen democrático en el largo plazo (Kaufmann, 1998). Para Warren la corrupción en democracia es la corrupción de la democracia, pues genera fuertes ineficiencias en la provisión de bienes públicos, los ciudadanos pierden confianza en los responsables de tomar las decisiones y ello erosiona las bases de la reciprocidad y la cercanía hacia las instituciones (Warren, 2004)

Es por ello que a partir de la década de los noventa, el gobierno mexicano ha definido nuevas prioridades, pues no solamente el proceso de elecciones libres, la creación de institutos electorales o el derecho de los ciudadanos son elementos fundamentales del sistema de electoral y del propio proceso de democratización, sino que además ha incorporado acciones orientadas al funcionamiento eficaz de la tarea gubernamental, a través de mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción, cuyo objetivo es fortalecer el funcionamiento del Estado, generar credibilidad y confianza de la ciudadanía en la actividad pública.

A pesar de la incorporación de nuevos mecanismos a la administración pública mexicana, la situación en cuanto a la percepción de corrupción en el país, del año 2002 al 2012, muestran altos índices de percepción de la corrupción en el país¹¹. Cabe señalar que si bien a partir del año 2002 el tema de transparencia y acceso a la información en México se inserta con mayor fuerza a la administración pública, pareciera que las instituciones creadas para fortalecer la rendición de

¹¹ Cabe señalar que las cifras fueron obtenidas de los estudios que realiza Transparencia Internacional. El Índice de percepción de la corrupción mide en una escala de cero (percepción de muy corrupto) a diez (percepción de ausencia de corrupción), los niveles de percepción de corrupción en el sector público en un país determinado y consiste en un índice compuesto, que se basa en diversas encuestas a expertos y empresas.

cuentas e inhibir la corrupción, como son los casos de la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública o el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información; no han dado los resultados esperados, pues para los años 2011 y 2012, el problema de la corrupción aún es mayor.

Cuadro 2.1
Índice de Percepción de la Corrupción: México 2002-2013

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
México	3.6	3.6	3.6	3.5	3.3	3.5	3.6	3.3	3.1	3.0	34*	34

Fuente: Elaboración propia con base en el Índice de Percepción de la Corrupción (<http://www.transparency.org/>)

Nota: El Índice de percepción de la corrupción mide en una escala de cero (percepción de muy corrupto) a diez (percepción de ausencia de corrupción), los niveles de percepción de corrupción en el sector público en un país determinado.

*Cabe señalar que en el año 2012, Transparencia Internacional modificó su metodología, a partir del 2012, el índice de percepción de la corrupción se mide en una escala de 0 a 100, donde cero es muy corrupto y 100 significa ausencia de corrupción.

Las cifras anteriores evidencian un fuerte problema de corrupción en México, pues las cifras oscilan por debajo de la media (5.0) que establece Transparencia Internacional. Cabe señalar que en el caso mexicano, la corrupción política es la que ha tenido mayor impacto en la opinión pública (Posadas, 2006; Arellano, 2012) esto debido a los casos de escándalo que se han presentado en la realidad nacional, por ejemplo: el caso de los amigos de Fox (2000), las Toallas de Fox (2001), el caso PEMEXGATE (2002) y Bribiesca (2005), por mencionar algunos.

Las entidades federativas no han sido la excepción en cuanto a problemas de corrupción se refiere en los distintos niveles arriba mencionados tal es el caso del Gobernador de Querétaro Francisco Garrido (2006), por desvío de recursos públicos; del Gobernador del Estado de Veracruz, Miguel Alemán (2006), por malversación de recursos públicos; del Gobernador del Estado de Puebla, Mario Marín (2007), o bien el caso del Gobernador de Oaxaca, Ulises Ruiz (2006)¹².

Al igual que en el ámbito nacional, en el caso del Estado de México el problema de la corrupción se ha evidenciado en el plano político, con casos como el del

¹² Centro de Derechos Humanos, "Registros de casos de corrupción en México", Universidad de Chile. Consultado en: http://www.cdh.uchile.cl/corruptcion/pdf/Casos_Mexico.pdf, Septiembre 2013

governador electo del Estado de México para el periodo de 1999 -2005, Arturo Montiel Rojas, quien fue demandado por fraude, tráfico de influencias y enriquecimiento ilícito¹³ (Proceso, 2011).

En lo que respecta a la parte administrativa son pocos los casos documentados sobre actos ilícitos. Si bien existen tres instancias encargadas de registrar las sanciones a servidores públicos: el Órgano Superior de Fiscalización, la Secretaría de la Contraloría y el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información, en ninguna de éstas se brinda información sobre servidores públicos que hayan sido sancionados por cometer algún acto ilícito; no obstante, a pesar de no existir registros institucionales con respecto a sanciones por cometer actos ilícitos la realidad ha evidenciado la existencia de los mismos, en actos políticos y administrativos.

Como ya hemos señalado, la presente investigación tiene como objeto de estudio el Centro de Servicios Administrativos de Toluca, Estado de México. Se considera que esta instancia puede ser de gran importancia puesto que controla la recaudación de los ingresos del Estado, por ende puede ser vulnerable a actos de corrupción. De hecho, el proceso de modernización administrativa llevado a cabo durante el período de gobierno de Enrique Peña Nieto (2005-2011), tuvo como principal objetivo lograr mayor eficiencia en los trámites administrativos e inhibir actos de corrupción en la institución.

“La mayoría de los procesos administrativos se caracterizaban por ser complejos, no se encontraban documentados, carecían de diseño técnico y era insuficiente el aprovechamiento de los beneficios potenciales que brinda la tecnología; los servidores públicos los ejecutaban con discrecionalidad, lo cual reducía el aseguramiento de la calidad del servicio. Además cabe mencionar que había una falta de respuesta oportuna en los trámites, dando lugar, en muchas ocasiones, a

¹³ Revista Proceso (2011) “Arturo Montiel, Su alcoholismo y los silencios sobre su fortuna”. Reportaje especial 26 de Junio de 2011. México. <http://www.proceso.com.mx/?p=312222>

un manejo discrecional, o bien, a prácticas de corrupción que se desprenden de una atención lenta y tortuosa para cualquier ciudadano (Machuca, 2010:78).

Si bien con la reforma administrativa llevada a cabo durante el gobierno de Enrique Peña Nieto, se pretende disminuir la corrupción e incorporar mecanismos tecnológicos para la eficiencia burocrática, habrá que analizar cuáles han sido los efectos y resultados en la actividad pública, razón por la cual, el problema de corrupción tomando como objeto de estudio el Centro de Servicios Administrativos, se convierte en un problema de investigación.

2.3. Hipótesis e interrogantes iniciales

A partir de lo expuesto anteriormente la **hipótesis** que nos hemos planteado y que guiará la presente investigación es que *“En tanto sigan imperando las reglas informales sobre las formales en las instituciones públicas, se seguirán presentando actos de corrupción en la Administración Pública a nivel de las entidades federativas y de manera específica en el Centro de Servicios Administrativos de Toluca, Estado de México; en consecuencia las funciones de las instituciones públicas se verán afectadas, al disminuir la credibilidad y confianza en el quehacer gubernamental y por ende del proceso de democratización”*

En el señalado marco hipotético y paralelamente a lo indagado en la bibliografía existente, además de la información empírica proveniente de los datos estudiados, se generaron distintas interrogantes que permitieron orientar las indagaciones y delimitar el objeto de estudio de esta tesis.

En primer lugar nos preguntamos: Si la corrupción es un problema de gran envergadura en la construcción de la democracia; ¿qué tanto la institucionalización de las reglas informales y la debilidad de las reglas formales ha generado mecanismos para consentir la corrupción, y cómo esto afecta el logro de objetivos institucionales, y debilita la credibilidad y legitimidad del Centro de Servicios Administrativos de Toluca, Estado de México?

A partir de este planteamiento general, nos hicimos algunas preguntas particulares como: ¿Cuáles han sido los enfoques desde las cuales se ha investigado el tema de la corrupción?, ¿En qué medida la corrupción afecta el proceso de democratización?, ¿Cómo se ha atendido el problema de la corrupción en México?, ¿Cuáles han sido los mecanismos de combate a la corrupción en México y el Estado de México? y ¿Qué mecanismos de combate a la corrupción se han incorporado al funcionamiento del Centro de Servicios Administrativos de Toluca y cuáles han sido los resultados?. Los cuestionamientos anteriores, guiaron el proyecto de investigación. Si bien a lo largo de la misma pudimos realizar más cuestionamientos sobre el tema, no perdimos de vista lo que aquí se había planteado, con la finalidad de lograr los objetivos planeados.

2.4. Objetivo

La investigación tiene como objetivo principal *“Analizar a partir del estudio del Centro de Servicios Administrativos de Toluca qué tanto las reglas formales e informales consienten los actos de corrupción en la institución, y de qué manera esto afecta las funciones de la Administración Pública Estatal, así como su influencia en el proceso de democratización del país”*.

Para el logro del objetivo trazado, lo que interesó a la investigación fue analizar el acto de corrupción, a partir de las reglas formales e informales. Así como los actores que en este hecho participan, para ello fue importante tener en cuenta a la institución, los servidores públicos, los funcionarios públicos y los usuarios.

De acuerdo al artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos , se definen como servidores públicos “a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración

Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas” (CPEUM, 2012)

Asimismo, el artículo 2º de la Ley de Responsabilidades de los Servidores públicos de Estados y Municipios, plantea que los servidores públicos son todas aquellas “personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, en la Administración Pública Estatal o Municipal, en las Entidades Paraestatales y Paramunicipales, en los Poderes Legislativo o Judicial del Estado, así como aquellas que administren, manejen, recauden, apliquen o resguarden recursos económicos Federales, Estatales o Municipales, sea cual fuere la naturaleza de su nombramiento o elección” (LRSPEYM,2012)

Existe una diferencia conceptual entre funcionario y servidor público, entendiéndose por el primero a quien “tiene facultades decisorias y cuyos actos vinculan a la administración, atribuyéndose a la expresión servidor público un significado de quien, como miembro de la administración pública, tiene facultades puramente ejecutivas” (Fernández, 2001) Gabino Fraga también marca algunas diferencias entre estas dos categorías. La distinción más acertada entre funcionario y servidor público, está basada en que “el primero supone un encargo especial transmitido en principio por la ley; mientras que el servidor público supone una vinculación interna que hace que solo concurra a la ejecución de la función pública” (Fraga, 2005:130)

Para efectos de la presente investigación definiremos al servidor público, como aquella persona que desempeña alguna función –administración, manejo de recursos, atención u orientación- en el Centro de Servicios Administrativos de Toluca. En lo que respecta al usuario, lo definiremos como toda aquella persona que acude al Centro de Servicios Administrativos a realizar algún trámite o bien hacer uso de algún servicio al interior de la institución.

Haremos referencia también a las reglas formales e informales que se usan al interior de la institución, es decir se considera que la debilidad en cuanto a normas y reglas institucionales, permite que la corrupción prevalezca, por tanto, es importante hacer referencia a la parte formal, es decir, a las normas, reglas y procedimientos que determinan las actividades institucionales (Centro de Servicios Administrativos), pero también son de suma importancia el análisis de las reglas informales, es decir de todas aquellas acciones que no se encuentran estipuladas en ningún documento, pero que forman parte del quehacer cotidiano, el análisis de éstas podrían proporcionar información de utilidad para el análisis sobre el tema.

La claridad con respecto a lo que se quiere investigar nos permite ahora introducirnos a la forma en cómo llevaremos a cabo la tesis y la manera en que abordaremos el problema de investigación.

2.5. La estrategia metodológica propuesta en la tesis: estudio de caso

El progreso de las ciencias sociales a lo largo de la historia ha puesto de manifiesto que ningún método de investigación es superior a otro (Denzin, 1970). En la literatura de métodos de investigación social existe una larga tradición que preconiza el uso de técnicas de triangulación o validación convergente de los resultados obtenidos durante el trabajo de campo (Jick, 1979). El fundamento de estas técnicas descansa en la idea de que cuando una hipótesis sobrevive a la confrontación de distintas metodologías tiene un grado de validez mayor que si proviniera de una sola de ellas.

2.5.1. Diseño de la Investigación

Tal y como señala Ferreres el diseño de la investigación ha de servir al investigador para concretar sus elementos, analizar la factibilidad de cada uno de los temas que formaran parte de los capítulos de dicho estudio (Ferreres, 1997). No obstante, también se utiliza para delimitar inicialmente la investigación, paso relevante para obtener el éxito deseado.

A través del diseño de la investigación, se desarrolla el plan de acción a seguir durante la ejecución de la misma, además, en él se encuentran implícitas las líneas a seguir para la obtener un resultado. Sin embargo, como se mencionó anteriormente éste es flexible ya que debe incorporar los factores que emergen en cada una de sus fases y deben ser relevantes para alcanzar los objetivos deseados. De no ser así, los resultados que se obtienen podrían ser inapropiados con el contexto.

La investigación que aquí se propuso es un método mixto. De acuerdo con Chen y Johnson, “los métodos de investigación mixta son la integración sistemática de los métodos cuantitativos y cualitativo en un solo estudio, con el fin de obtener una “fotografía” más completa del fenómeno. Éstos pueden ser conjuntados de tal manera que las aproximaciones cuantitativas y cualitativas conserven sus estructuras y procedimientos originales (Chen y Johnson, 2006: 97)

El método mixto se enfoca en recolectar, analizar y mezclar datos cuali y cuantitativos en un único estudio o serie de estudios. Su premisa principal es que el uso de los enfoques cuali y cuantitativos en combinación ofrece un mejor entendimiento de los problemas que si se utilizan los enfoques en solitario” (Creswell y Plano Clark, 2007). Tashakkori y Teddlie (2009) señalan que los métodos mixtos constituyen una clase de diseños de investigación, en la que se emplean las aproximaciones cuantitativa y cualitativa en el tipo de preguntas, métodos de investigación, recolección de datos, procedimientos de análisis e inferencias.

La utilización de los métodos mixtos, logra una perspectiva más amplia y profunda del fenómeno, es decir, resulta más integral y completa la información vertida sobre el objeto de estudio. Además se pueden producir datos más ricos y variados mediante la diversidad de técnicas de obtención de información. Además de que apoya con mayor solidez las inferencias vertidas por el investigador (Todd, Nerlich y Mckeown, 2004)

Figura 2.1
Método Mixto de Investigación



Fuente: Elaboración propia

El uso del método mixto nos permite afirmar que ningún método,- ya sea cualitativo y cuantitativo-, es intrínsecamente mejor que el otro, más bien afirmamos que constituyen diferentes aproximaciones al fenómeno de estudio, y que éstas a su vez, se complementan para ofrecer un análisis más completo sobre el tema de investigación.

Creswell afirma que existen cinco tipos métodos mixtos de investigación: el explicativo, exploratorio, transformación, triangulación y descriptivo (Creswell, 2003). Para el caso de la investigación el estudio se enmarcó dentro de una investigación de carácter descriptivo-explicativo. A tal efecto, Danhke, señala que “los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades, las características y los perfiles importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis” (Danhke. 2007:117). En definitiva permiten medir la información recolectada para luego describir, analizar e interpretar sistemáticamente las características del fenómeno estudiado con base en la realidad del escenario planteado.

Para Tamayo este tipo de investigación “comprende la descripción, registro, análisis e interpretación de la naturaleza actual, composición o procesos de los fenómenos. El enfoque que se hace sobre conclusiones es dominante, o como una persona, grupo o cosa, conduce a funciones en el presente. La investigación descriptiva trabaja sobre las realidades de los hechos y sus características fundamentales es de presentarnos una interpretación correcta” (Tamayo, 1998: 54). Su objetivo consiste en llegar a conocer las situaciones, costumbres y actitudes predominantes a través de la descripción exacta de las actividades, objetos, procesos y personas.

En el presente estudio se describió el funcionamiento de la institución así como las acciones propias de los servidores públicos; se han analizado las teorías que fundamentan el estudio de la corrupción y se ha indagado sobre los estudios que existen sobre el tema, para terminar elaborando inferencias sobre los posibles actos de corrupción. Todo ello requirió previamente de un diagnóstico que nos ha permitido detectar en forma clara y objetiva distintos problemas, con el propósito de describirlos, interpretarlos, entender su naturaleza y explicar sus causas y efectos. De ahí que, en función de los objetivos, el estudio tenga un carácter descriptivo.

Cabe señalar que los estudios descriptivos por lo general proporcionan información para llevar a cabo estudios explicativos que generan un sentido de entendimiento y son altamente estructurados. Una investigación puede iniciarse como exploratoria, después ser descriptiva, y terminar como explicativa. Los estudios explicativos van más allá de la descripción de conceptos o fenómenos o del establecimiento de relaciones entre conceptos; están dirigidos a responder a las causas de los eventos sociales. Como su nombre lo indica, su interés se centra en explicar por qué ocurre un fenómeno y en qué condiciones se da éste, o por qué dos o más variables están relacionadas.

Se encarga de buscar el porqué de los hechos mediante el establecimiento de relaciones causa-efecto. En este sentido, los estudios explicativos pueden ocuparse tanto de la determinación de las causas, como de los efectos, mediante la prueba de hipótesis. Sus resultados y conclusiones constituyen el nivel más profundo de conocimientos. La investigación explicativa intenta dar cuenta de un aspecto de la realidad, explicando su significatividad dentro de una teoría de referencia, a la luz de leyes o generalizaciones que dan cuenta de hechos o fenómenos que se producen en determinadas condiciones.

2.5.2. Estrategia de Investigación: Estudio de caso

La elección de trabajar con estudios de caso está directamente vinculada con el logro del objetivo de la investigación. El trabajo empírico se estableció con el objetivo de delimitar el tema de estudio pues ante la amplitud y dificultad de investigación sobre el tema se hizo necesaria la delimitación del mismo.

El estudio de caso es un método de investigación de gran relevancia para el desarrollo de las ciencias sociales que implica un proceso de indagación caracterizado por el examen sistemático y en profundidad de casos de entidades sociales, privadas y públicas. La finalidad del estudio de casos es conocer cómo funcionan todas las partes del tema, atreviéndose a alcanzar niveles explicativos de supuestas relaciones causales encontradas entre ellas, en un contexto natural concreto y dentro de un proceso dado.

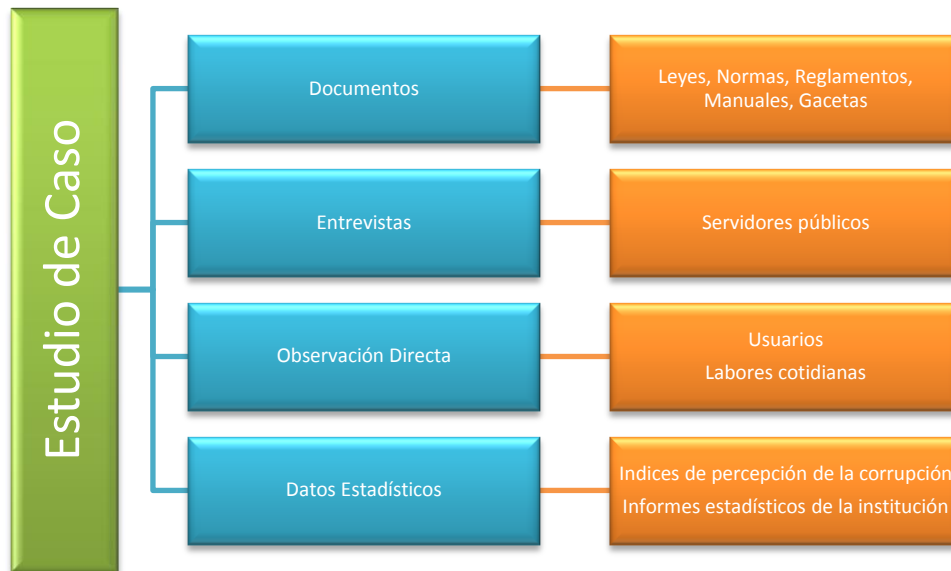
El estudio de caso es una herramienta de investigación fundamental en el área de las ciencias sociales, así como en la administración. Analiza temas actuales, fenómenos contemporáneos, que representan algún tipo de problemática de la vida real, en la cual el investigador no tiene control. Al utilizar este método, el investigador intenta responder el cómo y el por qué, utilizando múltiples fuentes y datos. Según Martínez Carazo, el estudio de caso es:

“Una estrategia de investigación dirigida a comprender las dinámicas presentes en contextos singulares, la cual podría tratarse del estudio de un único caso o de varios casos, combinando distintos métodos para la recogida de evidencia cualitativa y/o cuantitativa con el fin de describir, verificar o generar teoría” (Martínez, 2011:47).

Siguiendo la definición anterior, podemos afirmar que el estudio de caso desempeña un papel importante en el área de la investigación ya que sirve para obtener un conocimiento más amplio de fenómenos actuales y para generar nuevas teorías. “Realizar un estudio de caso consiste en utilizar uno o varios ejemplos reales con objeto de profundizar en el conocimiento del tema analizado y, si es posible, extraer una serie de lecciones aplicables al conjunto de la evaluación. En situaciones complejas, el objetivo del estudio de caso es responder a las preguntas «¿Cómo?» y «¿Por qué?» a partir de ejemplos concretos adecuadamente seleccionados en función de los objetivos. En los casos en los que falla la información de base, el uso de esta herramienta permite obtener información empírica y, por lo tanto, a menudo más verosímil” (Yacuzzi, 2011:39)

El estudio de caso puede incluir el análisis de documentos, de datos estadísticos o datos de ejecución, pero lo que sí implica y destaca especialmente es la observación directa del fenómeno estudiado y las entrevistas a las personas directamente implicadas (como actores institucionales o beneficiarios).

Figura 2.2
Elementos de un estudio de caso



Fuente: Elaboración propia

La figura 2.2 muestra cómo a partir del análisis de documentos, entrevistas, datos estadísticos y observación directa, podremos hacer un análisis exhaustivo y detallado de nuestro caso de estudio: Centro de Servicios Administrativos.

La construcción metodológica de nuestro trabajo de investigación es una de las aportaciones de importancia en cuanto a la investigación se refiere. Pues la idea es que éste se convierta en un referente de investigación para el tema de la corrupción.

La propuesta metodológica de nuestra investigación, comenzó desde el momento en que se hizo el bosquejo con respecto al tema de investigación, así como de la identificación de las diferentes perspectivas de explicación sobre el tema. Ambos aspectos nos permitieron observar los vacíos en cuanto a estudios de la corrupción se refiere. A partir de esta información construimos el marco teórico y delimitamos el objeto de estudio, eligiendo un estudio de caso, debido a que se identificó que existen vacíos con respecto a la investigación en este rubro.

El análisis del marco teórico y del objeto de estudio, nos dieron la pauta para la explicación y entendimiento sobre el tema. Pero además el acercamiento al objeto de estudio a través de distintas técnicas de investigación, son elementos indispensables para realizar las inferencias sobre el tema, lo cual tiene como objetivo el incrementar el conocimiento teórico y empírico sobre el tema de la corrupción.

2.5.3. Técnicas de Investigación

Para demostrar la hipótesis y cumplir con los objetivos planteados se utilizaron tres tipos de evidencia: en primer lugar, recopilación documental, fuentes primarias (bibliografía especializada) y secundarias (normas, reglamentos e informes), en segundo lugar, evidencia cuantitativa, principalmente de indicadores e índices internacionales y nacionales sobre corrupción. En tercer lugar, evidencia cualitativa obtenida a través de expertos (entrevistas semiestructuradas y encuesta).

Dicho esto, las técnicas de recogida de datos que se emplearon en esta investigación son tres: recopilación documental, entrevistas semiestructuradas y cuestionarios.

a) Recopilación documental. Este método consiste en la selección y recopilación de datos de interés contenidos en cualquier tipo de documento producido por una segunda persona u organismo, no por el investigador, haya sido elaborado con fines de investigación o no (Anduiza, Crespo & Méndez, 1999). La investigación de carácter documental se apoya en la recopilación de antecedentes a través de documentos gráficos formales e informales, cualquiera que éstos sean, nos permitirá fundamentar y complementar la investigación con lo aportado por diferentes autores.

Para efectos de esta investigación se utilizaron dos fuentes de recopilación de información: fuentes primarias, se hizo una revisión exhaustiva sobre la bibliografía sobre el tema, desde las diferentes perspectivas y disciplinas; y

fuentes secundarias, se consultaron leyes, reglamentos, Gacetas de gobierno y, en general, la normativa en torno a nuestro objeto de estudio, así como otros documentos internos. De manera concreta se consultaron los siguientes documentos:

- Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011
- Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017
- Reglamento interior de la Secretaría de Finanzas
- Gacetas de Gobierno
- Manual de Procedimientos del Centro de servicios administrativos de Toluca
- Manual de organización del Centro de Servicios Administrativos de Toluca
- Reglamento interno del Centro de Servicios Administrativos de Toluca

El cuerpo empírico más importante de esta tesis doctoral fue el acercamiento al objeto de estudio a partir de las entrevistas a servidores públicos y aplicación de cuestionarios a los usuarios.

b) Entrevista: “La entrevista puede ser definida como un mecanismo de aproximación que permite profundizar nuestro conocimiento sobre un determinado proceso, grupo, situación o vivencia. Para su desarrollo es útil contar con una guía de conversación en la cual los tópicos son determinados de manera general” (Hernández, 2006:78). La entrevista puede ser: estructurada, semiestructurada o abierta. No obstante, para el caso de la presente investigación, utilizamos la entrevista semiestructurada.

Las entrevistas semiestructuradas se refieren a una conversación entre el investigador y el informante en torno a uno o varios temas de interés para el estudio en cuestión. En este caso el entrevistador dispone de un guión, que contiene los temas que debe tratar a lo largo de la entrevista. Sin embargo, el orden en el que se abordan los diversos temas y el modo de formular las preguntas se dejan a la libre decisión y valoración del entrevistador. Mediante

esta técnica se busca comprender las perspectivas que tienen los entrevistados respecto de sus experiencias, tal como las expresan con sus propias palabras (Taylor & Bogdan, 1987).

Dado que el acceso a los documentos institucionales sobre el objeto de estudio no fue siempre fácil, resultó especialmente importante contactar con los informantes clave, por tanto las entrevistas fueron una manera de solventar la carencia de datos. Para ello, se llevaron a cabo entrevistas con actores clave:

- Administrador del Centro de Servicios Administrativos de Toluca
- Servidor Público de atención en ventanilla (Dirección General de Recaudación)
- Servidor Público de atención en ventanilla (Secretaría del Transporte)
- Dos intermediarios
- Ex director de Administración de la Secretaría de Finanzas

Lo que se buscó con las entrevistas fue indagar sobre el problema de la corrupción en el Centro de Servicios Administrativos de Toluca, sobre todo en cuanto a las estrategias que se diseñaron y ejecutaron para combatirla, los resultados que se obtuvieron, los factores que facilitaron y entorpecieron el trabajo, los retos que quedan pendientes, por mencionar algunos temas. Evidentemente hubo que construir una entrevista bastante discreta con respecto a lo que se quiso obtener, pues como se sabe, el tema de la corrupción es bastante controversial y muchas veces rehusado por los propios servidores públicos.

c) Encuesta

En opinión de Briones (1995) la encuesta es: “técnica que encierra un conjunto de recursos destinados a recoger, proponer y analizar informaciones que se dan en unidades y en personas de un colectivo determinado... para lo cual hace uso de un cuestionario u otro tipo de instrumento” (Briones, 1995: 51). Para tal fin, se plantearon tres actividades vinculadas entre sí:

- La selección de un instrumento de medición
- Obtención de información de las variables que son de interés
- Análisis de la información obtenida.

En este sentido, utilizamos la técnica de la encuesta, bajo la modalidad de cuestionario. Para Bacells el cuestionario es: "... una lista o un repertorio de preguntas, debidamente estructuradas, dirigidas a una persona que debe contestar, relativas a un objeto de la investigación con el fin de obtener datos" (Bacells, 1994:195). También Tejada (1995) lo define como el "conjunto de preguntas o ítems acerca de un problema determinado, objeto propio de la investigación, cuyas respuestas se han de contestar por escrito" (Tejada, 1995:11)

De acuerdo con Kerlinger, en relación a su papel como método dentro de la investigación, la encuesta puede cumplir tres propósitos:

- a) Servir de instrumento exploratorio para ayudar a identificar variables y relaciones, sugerir hipótesis y dirigir otras fases de la investigación
- b) Ser el principal instrumento de la investigación, de modo tal que las preguntas diseñadas para medir las variables de la investigación se incluirán en el programa de entrevistas.
- c) Complementar otros métodos, permitiendo el seguimiento de resultados inesperados, validando otros métodos y profundizando en las razones de la respuesta de las personas (Kerlinger, 1997)

Para el caso de nuestra investigación, la encuesta sirvió como complemento de las entrevistas y la revisión documental, lo que nos permitió ofrecer información de mayor profundidad, desde diferentes perspectivas.

Por otro lado, cabe señalar que de acuerdo con King, Keohane y Verba, "el diseño de la investigación científica tiene como objetivo la extracción de inferencias descriptivas o explicativas a partir de la información empírica que se tenga del mundo. Lo cual puede entrañar una inferencia descriptiva –utilizar observaciones

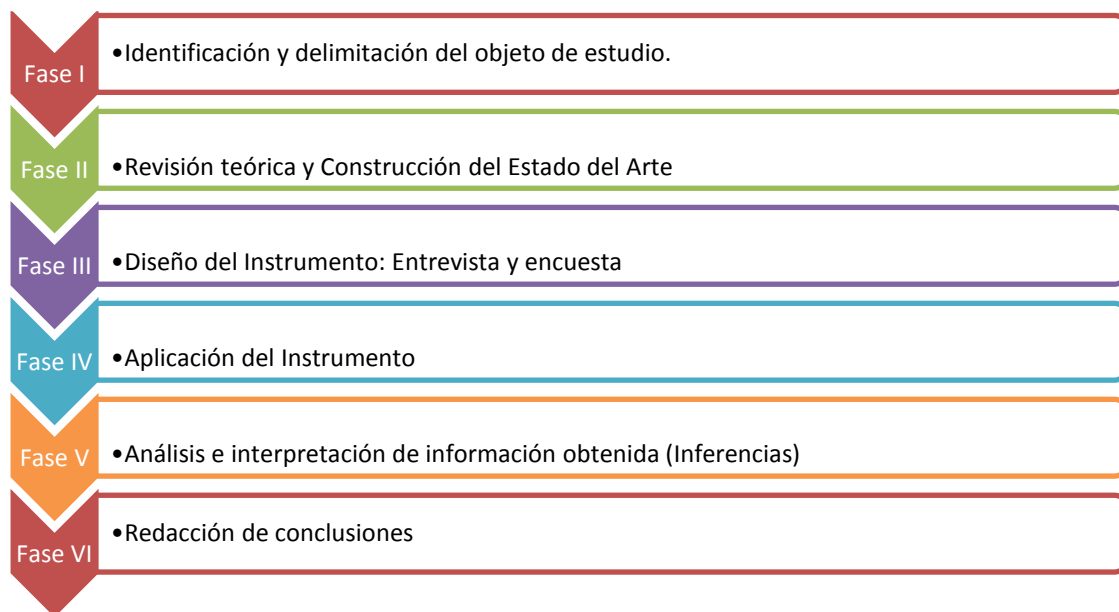
del mundo para revelar otros hechos que no se han observado- o una inferencia causal – conocer efectos causales a partir de los datos observados” (King, Keohane y Verba, 2000:18) En general, lo que distingue la investigación científica es el objetivo de hacer inferencias que vayan más allá de las observaciones específicas que han recogido.

En este sentido, las inferencias constituyeron el fenómeno más representativo del procesamiento constructivo de información. En este ámbito las inferencias pueden definirse como construcción de significados que el lector hace de un texto cuando añade información que no se menciona explícitamente (Rickheit y Strohner, 1985).

Lo ideal sería que todos los proyectos de investigación en las ciencias sociales cumplieran dos condiciones: En primer lugar, un proyecto de investigación tiene que plantear una pregunta “importante” para el mundo real. Y en segundo lugar, un proyecto de investigación tiene que hacer una aportación concreta a lo escrito en un área académica identificable, aumentando la capacidad colectiva de dar explicaciones científicas verificables a algún aspecto del mundo” (King, Keohane y Verba, 2000:24).

Precisamente, esto último, fue lo que se intentó llevar a cabo durante todas las fases de la investigación, con el objetivo de aportar conocimiento nuevo al tema de la corrupción. Para ello y como se ha mencionado, recurrimos a una serie de pasos ordenados y sistematizados que nos permitieron guiarnos a cabalidad durante todo el proyecto de investigación, los cuales se pueden observar en el esquema siguiente.

Figura 2.3
Fases de la investigación

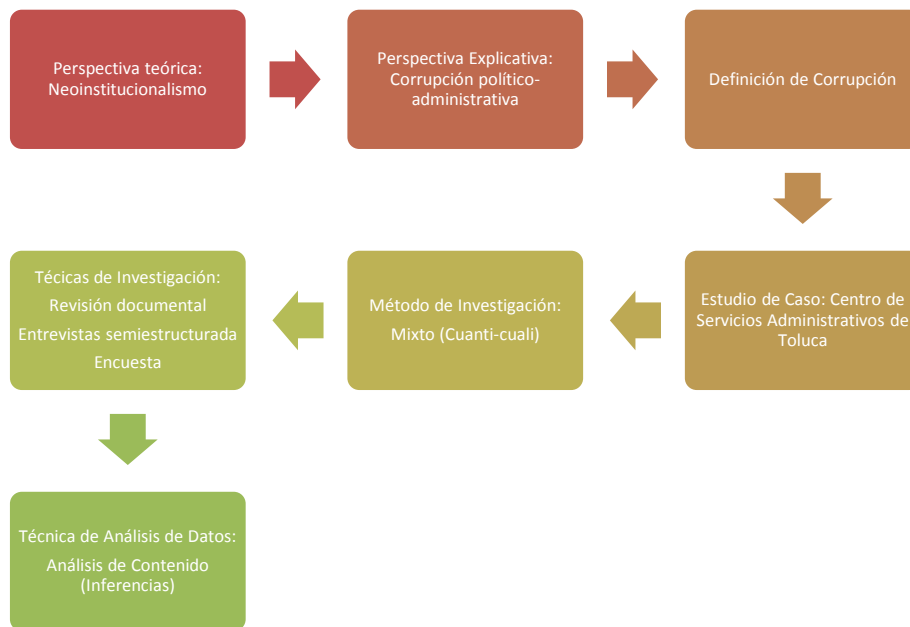


Fuente: Elaboración propia con base en King, Keohane y Verba, 2000

Cada una de las fases anteriores, contribuyeron de manera significativa a la elaboración de la investigación, asimismo, en cada una de estas fases se incluyeron los diferentes métodos y técnicas que se explicaron en párrafos anteriores. Cada una de éstas fortaleció el análisis, explicación e interpretación del tema estudiado. En este sentido, el principal objetivo fue incrementar el acervo teórico respecto al tema de la corrupción, lo cual se logró al seguir a cabalidad cada una de las fases de investigación. En este entendido, el esquema siguiente concluye de manera gráfica la propuesta metodológica para el estudio de la corrupción desde las instituciones.

A partir de la información analizada, podemos estructurar el diseño de la investigación de acuerdo a lo siguiente:

Figura 2.4
Construcción metodológica de Investigación



Fuente: Elaboración Propia

El esquema anterior nos permite entender los elementos teóricos de mayor importancia que nos permitieron la construcción de un concepto propio, el cual será aplicable al caso del Centro de Servicios Administrativos, así mismo, se exponen las diferentes técnicas de recopilación de información y de análisis de la misma.

CAPITULO 3.

CORRUPCIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA EN MÉXICO

Toda corrupción es un engaño, una mentira que sacrifica el bien común o el interés público por algo mucho menos valioso. Se desvía de la búsqueda de la Buena Sociedad para más bien ofrecer consuelo a patologías sociales que dividen, desestabilizan y crean insensibilidad. No solamente lleva a la sociedad en la dirección incorrecta, también agota la legitimidad del gobierno, apoya un tipo de liderazgo equivocado y establece un pésimo ejemplo para las generaciones futuras"
(Caiden 1988, 19).

El presente capítulo tiene como objetivo principal ofrecer un panorama general de la corrupción en México, y de manera particular en el Estado de México. El apartado se ha estructurado en dos partes principales: en la primera nos referimos al caso mexicano, del cual analizaremos el contexto, los índices de percepción de la corrupción, los casos de corrupción y los avances institucionales y normas que se han llevado a cabo en la materia. En la segunda parte, nos referiremos al caso específico de la corrupción en el Estado de México, evidenciando, a partir de datos e índices, la problemática existente en la entidad.

Cabe señalar que el análisis sobre el tema, es breve pero preciso ya que no es el objeto de estudio de nuestra investigación, no obstante vale pena tener presente el contexto por el cual se hace necesario el estudio e investigación de la corrupción.

3.1. Contextualizando la corrupción en México

Para el caso mexicano el proceso democratizador que vive desde la década de los ochenta y hasta nuestros días refleja la necesidad de establecer nuevos mecanismos en el sistema de gobierno, no sólo orientados al proceso de unas elecciones libres o al respeto a los derechos de los ciudadanos como elementos fundamentales de la democracia, sino también a la construcción de un gobierno eficaz, de un sistema transparente y consolidado, que sea honesto y en consecuencia que inhiba la corrupción.

Si bien el problema de la corrupción ha sido uno de los temas que se ha incorporado recientemente a los debates sobre la democracia, diversos han sido los autores (Della Porta, 2000; Morlino, 1998; Della Porta y Morlino, 2001) que argumentan que la corrupción debe ser considerada como uno de los principales obstáculos para la consolidación democrática, pero además afirman que es una fuente potencial que puede ayudar a explicar la desafección con la democracia (O'Donnell, 1998; Huntington, 1968)

Para el caso mexicano es importante contextualizar el problema de la corrupción dentro del proceso de democratización, el cual se puede vincular con distintos fenómenos y procesos, agrupados en tres grandes ámbitos: 1) Las transformaciones de la política sucedidas en los años ochenta, y entre las cuales se encuentran las reformas políticas, la pluralidad del congreso y el bajo rendimiento institucional, 2) la reconfiguración de los partidos políticos, y 3) los escándalos de corrupción (Putnam y Pharr, 2000; Schmitter, 1992).

En consecuencia, cualquier discurso de la corrupción y la democracia en México, debe ser inscrito en alguno o algunos de los parámetros dejados en el párrafo anterior. Más aún, cuando en México el debate sobre la corrupción si bien irrumpe en modo fuerte en lo que puede llamarse la etapa del postautoritarismo priísta, después de las elecciones de julio del 2000, esfuerzos serios, tanto políticos y politológicos ya estaban presentes con anterioridad. Sobre algunos de estos esfuerzos y análisis hablaremos en el siguiente apartado.

3.1.1. Democracia y corrupción en México. Líneas generales de análisis

La dirección que actualmente ha sido tomada en cuenta en el análisis de la corrupción en México se encuentra en el debate sobre el proceso de democratización. Es importante considerar el contexto a través del cual se van generando los espacios de apertura democrática en el país, pues se considera que el debilitamiento del Partido Revolucionario Institucional (PRI), da como resultado el poder evidenciar los casos de corrupción.

Si bien la corrupción es un fenómeno que se encuentra históricamente presente dentro del sistema y de la vida de los mexicanos, en casos como el soborno, la malversación de los recursos del Estado o el nepotismo, se han convertido en formas de comportamiento humano que con el tiempo se han vuelto endémicos para el país, y que requieren de toda la atención por parte del gobierno para evitar consecuencias. De hecho es común escuchar que en México “existe un pueblo corrupto proclive a desobedecer cualquier marco normativo para actuar conforme al uso y las conveniencias de costumbres y reglas no escritas. De igual forma, existe cada vez más acuerdo sobre que las estructuras sociales y políticas del país están construidas informalmente de tal manera que la corrupción se facilita y se hace una norma de la acción gubernamental y privada. Por tanto, más que un problema cultural es un problema institucional” (Arellano, 2012: 22) lo cual, como veremos en este apartado se ha venido arraigando en el país.

La existencia de una añeja cultura de la corrupción en México es innegable, difícil de datar históricamente pero que puede encontrar algunas evidencias en el largo camino que ha recorrido el Estado corporativo que se creó al término de la Revolución Mexicana. Con mayor precisión, a partir de la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929, que posteriormente cambiaría nombre en 1938 a Partido Revolucionario Mexicano (PRM), para constituirse, finalmente, en 1946 en Partido Revolucionario Institucional (PRI). Si bien estos sucesos históricos se inscriben dentro de un sistema autoritario en México, cabe señalar que los actos de corrupción se hacen presentes desde este momento. Sin embargo se recurre mayoritariamente al uso discrecional de los recursos, al abuso del poder y al nepotismo, por mencionar algunos. “De aquí, que al pasar del tiempo y conforme se iban sucediendo los distintos gobiernos priístas, la corrupción adquiriría aparentemente un carácter funcional que hasta el día de hoy son visibles sus consecuencias que trajo consigo ello” (Vizcarra, 2002:186)

Uno de los primeros indicios de debilidad del partido hegemónico se exhibió en 1976 cuando el candidato presidencial (José López Portillo), se presenta ante unas elecciones sin real competidor legal, esto conduce al reconocimiento del

agotamiento de lo electoral. El régimen se ve obligado a buscar una reforma electoral más inclusiva en 1977. Si bien las elecciones de 1979 no reflejan avances electorales importantes, una mayor vigilancia en los comicios va propiciando una participación más exigente en este campo. Ante los avances locales de la oposición, el régimen va ideando parches legales que pongan obstáculos a la expresión opositora. Lo cual se ve reflejado con mayor fuerza en la década de los 80.

Tomar como punto de partida –para el tema de la corrupción- el inicio de los años ochenta tiene varias finalidades. No es privativo que el programa de gobierno de la llamada "Renovación moral" del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) preveía, por un lado, la cruzada nacional anticorrupción más importante en el país, y por otro lado, introducía cambios sustanciales a la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, que resulta ser en ese momento el principal marco legal de control de las acciones de los funcionarios públicos (Morris, 1992, 1999).

Además los años ochenta son un punto de partida del gradual proceso de democratización, de 1982 en adelante el crecimiento de la oposición se confirmará por sus sucesivos triunfos electorales. Al mismo tiempo, se observa una liberalización de los medios de comunicación, junto a un proceso de cambio de la clase dirigente durante el gobierno de Miguel de la Madrid. Es hacia la segunda mitad de los años ochenta, que los cambios se volverán claros en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994).

Al momento del ascenso de una clase política tecnocrática, las disputas al interior del PRI se continuaron hasta por lo menos 1994. El cambio ideológico de este partido, la ausencia de métodos democráticos al seleccionar a sus candidatos, y la salida de un grupo importante de personajes políticos que fundarán en 1989 el Partido de la Revolución Democrática (PRD), son algunas de las expresiones de tal cambio.

En 1996, tras la reforma de los organismos electorales tanto estatales como federales, en la que se les cedió su autonomía, los comicios obtuvieron mayor credibilidad. Así se llegó a que el partido de Estado perdiera la mayoría en la Cámara de Diputados en 1997 y además uno de sus pilares fundamentales: la presidencia de la República, en el año 2000. Con este logro se abría una puerta para la instauración de la democracia en todas sus dimensiones, no obstante, a pesar de los avances de la misma, aún quedan acciones pendientes por resolver.

El trabajo de Montinola y Jackman (2002) sostiene que la competencia es un fuerte inhibidor de la corrupción, lo que también puede asociarse con los niveles de alternancia en el poder de los partidos. Por ejemplo, si los funcionarios están conscientes que frente a un acto de corrupción pueden ser removidos de sus cargos en las siguientes elecciones, entonces el temor a la derrota los hará menos proclives a este tipo de conductas (Montinola y Jackman, 2002, 150). El hecho de contar con oposiciones sólidas, creíbles, competitivas y que se presenten como verdaderas alternativas de gobierno podría amedrentar al partido o coalición en el poder para ejecutar actos de corrupción.

En este entendido, si nos remitimos al caso mexicano, la alternancia en el poder, el cambio de partido político, y la pluralidad en el Congreso, dio como resultado un cambio en la forma de hacer política y por ende, comenzaron a salir a la luz pública casos de corrupción, que si bien habían estado presentes desde el período del partido hegemónico, estos no habían sido evidenciados, ni mucho menos cuestionados. Por eso, el paso de un gobierno tradicional a uno tecnocrático resulta fundamental para entender también algunas de las transformaciones de la corrupción. En especial, para comprender el pasaje de un contexto generalizado de la visibilidad de la corrupción, donde muchos casos empezaron a ser evidenciados.

Con lo antes dicho, las razones para explorar junto a los años ochenta y los noventa el tema de la corrupción, son: 1) Porque se encuentra el intento más claro de democratización del régimen político mexicano, y por ello, en aquellos años la

relación entre corrupción y democracia es más fuerte de cuanto se había verificado con anterioridad; 2) Porque en el contexto de la modernización administrativa y de las privatizaciones de las grandes empresas públicas, la corrupción se presenta como un problema central; 3) Porque en los años noventa, la corrupción se vuelve uno de los principales problemas o bien obstáculos de la reforma política en México. De ahí la importancia de tener claro el contexto en el cual se hace evidente uno de los talones de Aquiles de la democracia en México: la Corrupción.

Respecto a la relación específica entre democracia y corrupción en México; el trabajo de Rose-Ackerman (2001: 308) nos permite una explicación al respecto: la legitimidad política se halla debilitada si el gobierno permite a algunos obtener ganancias privadas desproporcionadas a expensas de otros. Es decir, la corrupción tiene un impacto decisivo en los niveles de apoyo al régimen democrático en el largo plazo (Kaufmann, 1998). Para Warren (2004) la corrupción en democracia es la corrupción de la democracia, pues genera fuertes ineficiencias en la provisión de bienes públicos, lo cual daña en forma severa la cultura de la democracia, por lo tanto, los ciudadanos pierden confianza en los responsables de tomar las decisiones y ello erosiona las bases de la reciprocidad y la cercanía hacia las instituciones. Así, el aumento de los casos de corrupción en México y la consecuente percepción ciudadana afectan los apoyos hacia la democracia, en particular porque las instituciones más dañadas son aquellos que los representan, lo cual contribuye al distanciamiento entre ellos y la ciudadanía (Dalton, 1999; Weyland, 1998; Anderson y Tverdova, 2003; Nye, 1996; Warren, 2006). Precisamente las percepciones de los ciudadanos son las que han logrado incorporar el tema a la agenda de gobierno. En este sentido, vale la pena hacer un bosquejo sobre la labor que han realizado Transparencia Internacional y Transparencia Mexicana de manera particular, sobre el tema de la corrupción en México.

3.1.2. Índices de Percepción de la Corrupción en México

En los últimos años hemos sido testigos de la publicación de índices que intentan medir el nivel de corrupción, de opacidad o de transparencia del país. Estos índices han servido como detonantes de una discusión que hace 20 años estaba prácticamente ausente. Por tanto, son de indudable valor los distintos estudios de opinión y encuestas sobre las percepciones de la democracia y la corrupción (Latinobarómetro, Transparencia Mexicana). Mencionamos en el capítulo I, los distintos estudios que se han llevado a cabo y la importancia que estos tienen de manera general en todo el mundo y en el caso particular de México.

Para efectos de este apartado, únicamente haremos referencia a dos enfoques metodológicos: En primer término aparecen investigaciones que se basan en datos de encuestas de opinión para evaluar, por ejemplo, el impacto de la corrupción sobre la legitimidad y la satisfacción respecto a los regímenes democráticos (Colazingari y Rose-Ackerman, 1998; Seligson, 2002; Canache y Allison, 2005). En segundo lugar figuran los trabajos que miden la corrupción considerando datos nacionales e internacionales, elaborados principalmente por Transparencia Internacional (Goldsmith, 1999; Sandholtz y Koetzle, 2000; Treisman, 2001; Montinolla y Jackman, 2002; Blake y Martin, 2006, entre otros) Se ha resuelto combinar ambos niveles de análisis, con el objetivo de evidenciar el problema de la corrupción en México y su importancia de estudio.

Respecto a los trabajos que han evaluado el impacto de la corrupción sobre la legitimidad y la satisfacción respecto a los regímenes democráticos, hemos tomado como referencia el último estudio realizado por Latinobarómetro (2011). El resultado de la encuesta fue que los problemas principales que aquejan a los países latinoamericanos de manera general son: la debilidad política y la desconfianza de los ciudadanos, lo cual tiene que ver principalmente con la existencia de casos de corrupción. Al plantear la pregunta sobre lo que le hace falta a la democracia en su país, el ciudadano, tiene una percepción generalizada sobre cuatro aspectos principales: “entre las cosas que le faltan a la democracia

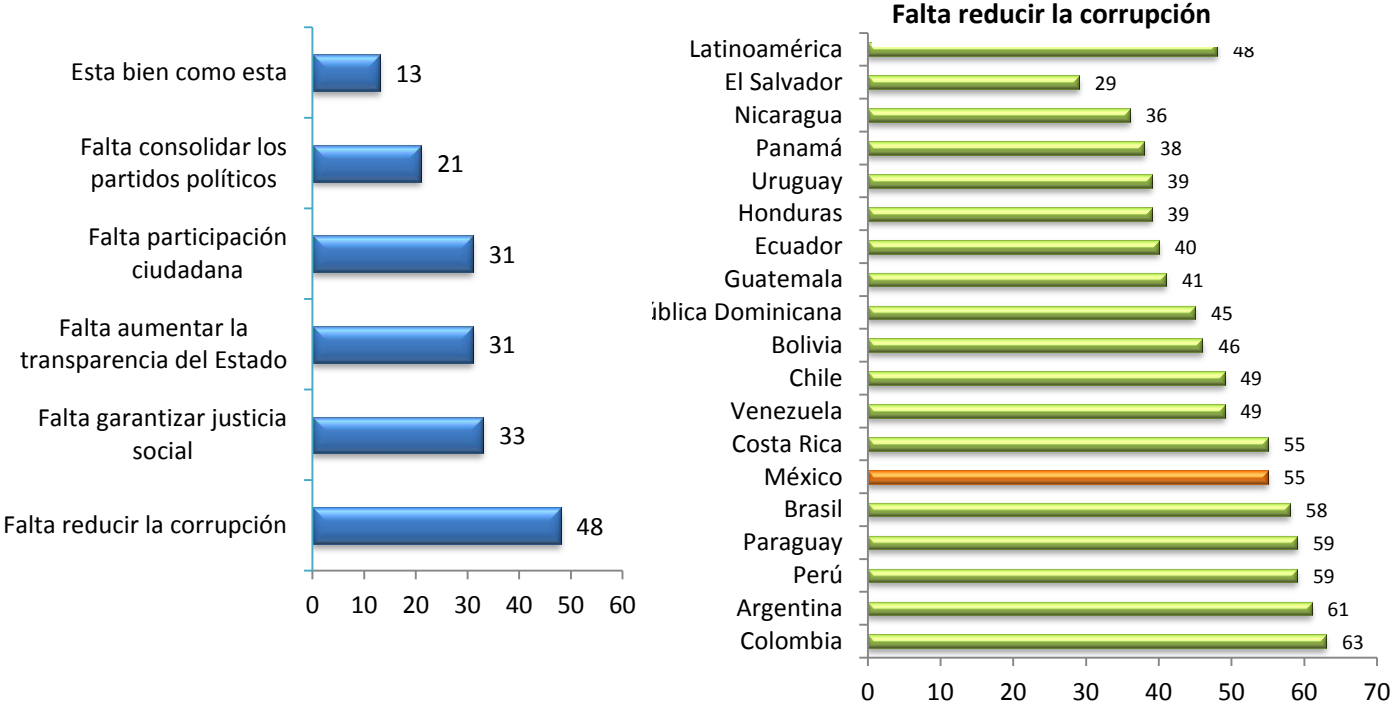
esta reducir la corrupción (48%), garantizar la justicia social (33%), aumentar la participación ciudadana (31%) y la transparencia del estado (31%). Sólo un 13% dice que a la democracia no le falta nada, que está bien como está” (Latinobarómetro, 2011: 41). Tal como se observa en la siguiente gráfica México no es la excepción en la percepción de los ciudadanos, pues el 55% de los encuestados opinaron que el principal problema de la democracia es que falta reducir la corrupción.

Gráficas 3.1 y 3.2

¿Qué le Falta a la Democracia en su país?

Totales por país 2011

P. ¿Qué cree Ud. que le falta a la democracia en su país o la democracia en su país está bien como está?



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos de Latinobarómetro 2011

Las gráficas 3.1 y 3.2 muestran los aspectos que se consideran obstáculos para lograr la consolidación democrática en los países latinoamericanos. Como puede observarse, los extremos están representados por la preocupación por reducir la corrupción y por la satisfacción por el funcionamiento de la democracia, aunque vale la pena decir que el porcentaje de éste último es muy bajo (13%). Además la gráfica 3.2 en donde se muestra la percepción por país, muestra que Colombia es

el país en dónde existe la más alta percepción de corrupción. No obstante, de los 18 países evaluados, México ocupa la posición número 13, mucho más cerca de Colombia, lo que significa que de no llevar acciones para inhibir la corrupción podría existir el riesgo de que los índices empeoren.

Por otro lado en lo que se refiere a los trabajos que miden de manera específica el tema de la corrupción se encuentra los elaborados por Transparencia Internacional. La organización internacional publica desde 1995 el Índice de percepción de la corrupción que mide, en una escala de cero (percepción de muy corrupto) a diez (percepción de ausencia de corrupción), los niveles de percepción de corrupción en el sector público en el ámbito internacional. Para nuestro estudio, hemos tomado en consideración únicamente el caso del Índice de Percepción de la Corrupción de México. El objetivo, es evidenciar los índices de corrupción a lo largo del tiempo.

Cuadro 3.1
Índice de Percepción de la Corrupción en México 1995-2013

Año	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995
México	34	34*	3.0	3.1	3.3	3.6	3.5	3.3	3.5	3.6	3.6	3.6	3.7	3.3	3.4	3.3	2.6	3.3	3.1
Lugar	106	105	100	98	89	72	72	70	65	64	64	57	58	59	58	55	47	38	32
Países Evaluados	177	176	182	178	180	180	180	163	159	146	133	102	91	90	98	85	52	54	41

Fuente: Elaboración propia con base en el Índice de Percepción de la Corrupción

*Cabe señalar que en el año 2012, Transparencia Internacional modificó su metodología por los que es complicado comparar esta calificación con la obtenida en años anteriores.

El cuadro 3.1 muestra que México tiene altos índices de corrupción, pues la mayoría están más cercanos a cero. Llama la atención la peor evaluación de la corrupción en México se muestra en 1997. Quizá esto se debió al proceso de transformación política del país, pues recordemos que en 1997 el Partido Revolucionario Institucional pierde la mayoría en la Cámara de Diputados, por lo cual, se empiezan a evidenciar los casos de corrupción que hasta ese momento habían permanecido en secrecía.

Gráfica 3.3



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos de Transparencia Internacional.

Por otra parte, es importante resaltar que en el año 2001, México alcanza la mejor evaluación de los 18 años que presenta la gráfica 3.3, quizá esto se debe al proceso de alternancia en el país, pues como es de recordar, el año 2000, representó una esperanza democrática para los ciudadanos, pero también una esperanza de cambio en la forma de llevar a cabo la actividad política. Así durante la administración del entonces Presidente Vicente Fox (2000-2006) la percepción de la corrupción en el país, oscilo entre las mejores índices que México ha tenido a lo largo de su historia, además cabe mencionar, que durante su periodo de gobierno, se implementaron acciones encaminadas a combatir la corrupción como lo fue la Ley de transparencia y acceso a la información y el Instituto Federal de Acceso a la Información, por mencionar algunos ejemplos. En este sentido, el cambio de partido en el poder representó un aliciente para la instauración de la democracia en México, y sobre todo los índices de percepción de la corrupción mejoraron en el tiempo. No obstante, debido a los casos de corrupción y al evidenciar las acciones del entonces presidente de la república, la percepción de la corrupción disminuyó al terminar el período del presidente Fox.

Asimismo, es interesante analizar al índice del año 2006, en el cual se presenta un declive del índice de percepción, pasando de 3.5 a 3.3, lo cual podría explicarse debido a los escándalos de corrupción y de gastos onerosos que se evidenciaron por parte del entonces Presidente de la República Vicente Fox. Esta misma

tendencia va a continuar con Felipe Calderón, Presidente de México durante el período 2006-2011. Si bien al inicio de su gestión las tendencias de Percepción de la Corrupción mejoran, en tres años, el índice cae de 3.6 en 2008 a 3.0 en el año 2011.

Derivado de los altos índices de la percepción de la corrupción en México y en los países en proceso de democratización desde hace tiempo se ha registrado el fenómeno llamado decepción democrática, que consiste en que la ciudadanía se desencanta del nuevo orden democrático en virtud de que se habían generado elevadas expectativas sobre lo que la democracia podría hacer en materia política, económica y social. Esto se convierte en un grave problema pues la decepción democrática puede provocar en la ciudadanía un fuerte malestar, pesimismo sobre lo que la democracia le puede aportar en relación con lo que en un régimen autoritario puede ofrecerle. El posible efecto de este fenómeno sobre la democracia es que su legitimidad puede debilitarse al grado en que el nuevo orden democrático en lugar de fortalecerse, dé paso a una regresión autoritaria o a un período de desorden e ingobernabilidad (Huntington, 1968). Por ello el problema de la corrupción se convierte en un tema de primer orden, no sólo por la divulgación de los índices, sino además por los escándalos de corrupción que se han salido a la luz pública.

3.1.3. Casos de corrupción en México

Un aspecto del desencanto de la democracia en México tiene que ver seguramente con la falta de eficiencia en la lucha contra la corrupción. Pues es paradójico que en el primer gobierno emanado de la democracia no hayan llamado a rendir cuentas a ningún actor político, ni de gobiernos anteriores ni del vigente. La decepción al respecto tiene que ver justo con la esperanza que despertó Vicente Fox al respecto y su compromiso por combatir la corrupción y apegarse a un código de ética.

Siendo aún candidato a la presidencia, Fox afirmaba: “México se ubica entre los países más corruptos del mundo. El impacto negativo de la corrupción es el debilitamiento de la confianza de la sociedad en sus instituciones y el relajamiento del Estado de Derecho”¹⁴ Y al asumir como presidente de la República, el 1 de Diciembre del 2000, ratificó su compromiso: “Los grandes corruptos del pasado, del presente y del futuro, rendirán cuentas; no habrá para ellos borrón y cuenta nueva. No habrá piadoso olvido para quienes delinquieron, tampoco habrá tolerancia para quienes pretendan continuar con privilegios hoy inaceptables”¹⁵

Cabe señalar que si bien en períodos priistas empezaban a darse a conocer casos de corrupción¹⁶, fue durante el gobierno de Vicente Fox, cuando salieron a la luz pública mayor número de escándalos al respecto. Uno de los primeros temas tuvo que ver con el financiamiento ilegal de las campañas a la Presidencia de la República en el año 2000, en las que estuvieron involucradas dos de las fuerzas electorales de mayor arraigo en el país, el Partido Revolucionario Institucional con el conocido caso Pemexgate y el Partido Acción Nacional, con el caso de los Amigos de Fox.

Respecto al primero, a poco más de un año que arrancara el sexenio del presidente Fox, el secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, Francisco Barrios, anunció que la lucha emprendida por el gobierno en contra de la corrupción arrojaría resultados significativos. Barrios afirmó textualmente: “en breve se van a freír pescaditos de buen tamaño” (Muñoz, 2012:87). Se refería a una denuncia que la Secodam presentó, por un presunto desvío de recursos públicos (1,400 millones de pesos) de Petróleos Mexicanos al PRI a través del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, cantidad destinada a financiar la campaña de su candidato presidencial, Francisco Labastida Ochoa en el año 2000. Por otra parte, en lo que respecta al caso de los

¹⁴Memoria Política de México, “Cincuenta compromisos de Vicente Fox”. Consultado en: <http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/7CRumbo/2000CCF.html>. Septiembre, 2014.

¹⁵ <http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/7CRumbo/2000CCF.html>

¹⁶ Cabe señalar que durante el sexenio de Ernesto Zedillo, se dieron a conocer casos de corrupción como el de Joaquín Hernández Galicia, quien fuera líder sindical durante el periodo de Carlos Salinas de Gortari, el enriquecimiento inexplicable de este último y los nexos con el narcotráfico de Raúl Salinas de Gortari.

amigos de Fox, al finalizar las campañas electorales del año 2000, se corrió el rumor de que la campaña de Fox, había recibido financiamiento de fuentes ilícitas, en las que se presumía la transferencia de fondos a la asociación Amigos de Fox A.C., mediante los cuales se liquidaron gastos de la campaña electoral del candidato.

“Los dos casos referidos desembocaron en multas que sin lugar a dudas pueden considerarse como históricas; 1,000 millones de pesos al PRI, y 545 millones a los partidos de la coalición Alianza por el Cambio (PAN-PVEM)” (Cordova y Ciro, 2006: 83).

Pero no nada más el “presidente del cambio” se inmiscuyó en asuntos de corrupción y despilfarro. En la lista también entra, Juan Molinar Molinar Horcasitas por el fraude cometido de casi tres mil millones de pesos en contra de las arcas públicas y fungió como aval para que promotores bursátiles se vincularan con operadores financieros del Seguro Social, de manera que se colocó dinero de todos los pensionados del IMSS de forma discrecional en la Bolsa Mexicana de Valores para rescatar a diversas Sociedades Financieras.

Otro caso fue el de los Bribiesca Sahagún y la propia Martha Sahagún esposa de Fox, quienes también se vieron involucrados en actos de tráfico de influencias. De acuerdo a las investigaciones se afirmó: “Marta Sahagún forma parte de la red de corrupción que, dijeron, se tejió en torno a la empresa Construcciones Prácticas, propiedad de los hermanos Bribiesca Sahagún, y que ha provocado un daño patrimonial a la hacienda pública por más de 354 millones de pesos”¹⁷ En este desvío de recursos se relacionó a la empresa Oceanografía, SA –propiedad de los hermanos Bribiesca y beneficiaria de múltiples contratos con Petróleos Mexicanos (Pemex) durante el gobierno de Vicente Fox.

Por otra parte, justo a un año de haber terminado el gobierno de Vicente Fox, y estando al frente de la presidencia Felipe Calderón otro escándalo sobre

¹⁷La Jornada, “Caso Bribiesca: justicia cosmética”. 31 de diciembre de 2007. Consultado en: <http://www.jornada.unam.mx/2007/12/31/index.php?section=opinion&article=002a1edi>. Octubre de 2013.

corrupción sacudió a los medios de comunicación. Se había puesto al descubierto la amplia red de corrupción del empresario chino Zhenli Ye Gon, lo cual le permitió introducir a México sustancias psicotrópicas prohibidas por la Ley Federal de Salud, a través de puertos y aeropuertos del país, donde altos funcionarios aduanales, todos ligados con José Guzmán Montalvo –ex administrador general de Aduanas– protegían las maniobras ilegales del empresario. “Durante dos años la fiscalía logra mantener al acusado detenido donde declaró que parte del dinero asegurado en la casa de Las Lomas fue para financiar la campaña del Partido Acción Nacional, y señaló a un funcionario de apellido Lozano (presuntamente Javier Lozano, secretario del Trabajo) como el enlace para las operaciones de financiamiento”¹⁸

La construcción de la llamada “Estela de Luz”, fue otro de los casos de corrupción detectados durante la gestión de Felipe Calderón. De acuerdo a la revista Proceso, en su edición 3387 afirma: “Una docena de ex servidores públicos vinculados con la construcción del monumento Estela de Luz serán sentados en el banquillo de los acusados por su presunta responsabilidad en los delitos de uso indebido de atribuciones y facultades y ejercicio indebido del servicio público”¹⁹ Lo anterior deriva de que los contratos a las constructoras se adjudicaron mediante el procedimiento de invitación y no de licitación y porque el proyecto inicial se tenía contemplado en 339 millones 215 mil pesos y terminó costando más de mil millones de pesos. No obstante hasta ahora, ninguno de los ex servidores públicos se encuentran detenidos, ni han sido sancionados.

Al finalizar la gestión del Presidente Calderón (2012) se dio a conocer el caso de corrupción de Walmart. De acuerdo a lo expuesto por los medios, “la instancia destinó al menos 24 millones de dólares para sobornar a funcionarios del país a fin de crecer su dominio en mercado. Con los pagos, la mayoría en efectivo, presuntamente se destrababan trámites, se obtenían permisos de construcción o

¹⁸ La Jornada, “Caso Zhenli Ye Gon: un tropiezo tras otro”, 14 de julio de 2007. Consultado en: <http://www.jornada.unam.mx/2007/07/14/index.php?section=opinion&article=002a1edi>. Noviembre de 2013

¹⁹ Revista Proceso, “Estela de luz: van por 12 exfuncionarios implicados en actos de corrupción” 11 de abril de 2013. Consultado en: <http://www.proceso.com.mx/?p=338703>, Diciembre de 2013.

se reducían las tarifas de impacto ambiental por la construcción de inmuebles”²⁰. La cadena de presunta corrupción incluía a alcaldes y concejales, planificadores, burócratas de bajo nivel y a todo aquel que pudiera significar un obstáculo en la expansión de la empresa. Sin embargo, hasta ahora no se han dado a conocer, nombres de funcionarios implicados en el caso.

Pero las entidades federativas y el Distrito Federal no han sido la excepción en materia de actos de corrupción. En el año 2004, se difundió en televisión el video en el que aparece René Bejarano, coordinador del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), recibiendo dinero de parte del empresario Carlos Ahumada Kurtz, dueño del Grupo Quart. “Carlos Ahumada ofreció miles de dólares a políticos que tenían poder, a cambio de favores o beneficios para sus empresas, de esa forma obtuvo contratos de obra pública en los gobiernos perredistas no sólo del Distrito Federal, sino de Michoacán, a cambio de financiar campañas políticas”²¹

El caso del gobernador de Puebla o más conocido como “el gober precioso” en el año 2007. Se dio a conocer a través de una serie de conversaciones telefónicas grabadas, sostenidas entre el "Rey de la mezclilla", un empresario mexicano de origen libanés de nombre Kamel Nacif y el Gobernador del Estado de Puebla, Mario Marín, revelaban cómo el político y el empresario darían "escarmiento" a la periodista Lydia M. Cacho²², El “escarmiento” incluyó el secuestro de la periodista, dirigido por el Gobernador Mario Marín. Con esta serie de conversaciones se desató toda una polémica mediática en la que se relacionaba al poder político que actúa de manera servil ante el poder económico, y se evidencia toda una red de empresarios que actúan en la corrupción política, el abuso del poder y el tráfico de influencias. El caso del Gobernador Arturo Montiel Rojas, también fue de

²⁰ La Jornada, “Investigan en EU perjuicios a mexicanos en el caso Walmart”, 14 de abril de 2013. Consultado en: <http://www.jornada.unam.mx/2013/04/14/economia/027n2eco>. Noviembre de 2013.

²¹ Crónica, “Caso Ahumada; un ejemplo de cómo se puede torcer la justicia” 12 de febrero de 2013. Consultado en: <http://www.cronica.com.mx/notas/2007/300547.html>, Noviembre de 2013.

²² Lydia Cacho es autora del libro "Los demonios del Edén" en el cual Nacif aparece como un pederasta acusado de por lo menos 100 abusos sexuales, además de ser amigo y socio de Succar Kuri, quien amasó una gran fortuna mediante una red de explotación sexual y pornografía infantil de niños y niñas de entre los 4 y 14 años de edad.

relevancia en el escenario local y nacional, no obstante esto lo abordaremos a profundidad en el apartado relacionado con el Estado de México.

La detección de estos casos muestra que en México el marco legal que empezaba a incorporarse al sistema político mexicano empezó a generar resultados, pero de la misma manera también arrojaba lecciones sobre los límites e insuficiencias de las normas vigentes, uno de los principales resultados fue la imposición de sanciones a los partidos políticos dominantes en el escenario político. No obstante, más allá de éstos podríamos afirmar que existen más limitaciones que lecciones al respecto.

Sin embargo a pesar del cambio de partido político en el poder, se siguen reproduciendo los mismos discursos y aplicando los mismos instrumentos para combatirla, pese a que los resultados continúan siendo relativamente pobres. De ahí que mientras que no se acaten las bases legales y no se apliquen castigos severos a quienes incurran en actos de corrupción se continuará albergando un fuerte desencanto hacia las instituciones públicas y actores políticos en el país.

3.1.4. Acciones realizadas para el combate a la corrupción en México

En México, las acciones que se han llevado a cabo para el combate a la corrupción se han enmarcado en el concepto de rendición de cuentas. En este sentido, se asume que la existencia de una rendición de cuentas efectiva en las instituciones permitirá inhibir en gran medida los actos de corrupción.

En este sentido, nos hemos dado a la tarea de analizar cada uno de los elementos que integran la rendición de cuentas: transparencia y acceso a la información, fiscalización, control y sanciones; de tal manera que podamos explicar que si bien han sido elementos fundamentales para el avance en el combate a la corrupción, se ha demostrado que las acciones no han sido suficientes, pues persiste la pérdida de credibilidad en el sector público, en los partidos políticos y en los representantes, como procuradores del bienestar ciudadano.

a) Transparencia y Acceso a la información

“Cuando se habla de procurar la transparencia y el acceso libre a la información, como el primer elemento de la rendición de cuentas, estamos al mismo tiempo hablando de impedir que desde este primer peldaño el ocultamiento de la información se convierta en corrupción” (Heras, 2008:15). En este entendido, en México uno de los primeros intentos por disminuir la opacidad del quehacer público se consolidó en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental aprobada en el año 2002, mediante la cual se crea el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). “La ley tiene como finalidad, proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los Órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal” (Art.1, LFTAIPG). No obstante basta una “rápida mirada a la ley y las facultades del IFAI para afirmar que más bien ambos formaron parte de un discurso presidencial del nuevo gobierno panista, el cual asumió que la tarea de transparentar las cuentas a la sociedad lo hacía automáticamente distinto a los gobiernos anteriores, pero sin un profundo conocimiento y convicción sobre el significado de la accountability” (Heras, 2008; 16)

A pesar de esto, esta disposición legal ha llenado un vacío institucional, pues anteriormente a su aprobación, el quehacer público podía manejarse de manera discrecional, lo cual daba paso a generar actos de corrupción por parte de los servidores públicos. No obstante, cabe señalar que a once años de su aprobación y creación, existen aún serias debilidades y críticas al respecto.

En primer lugar, estamos conscientes que en teoría la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIG) se ha dado a conocer a los ciudadanos como el documento legal que proporciona acceso a la información en manos del gobierno, además de ser un elemento fundamental para la rendición de cuentas y la consolidación de la democracia en México. Sin embargo, en la práctica, se podría afirmar la existencia de opacidad

en la información, la cual se ha manifestado, en la renuencia de las autoridades a proporcionar información sin justificación, en la falta de respuesta a las solicitudes de información, en la demora en hacerlo o en establecer restricciones para su acceso. Esta situación no sólo es incongruente con un régimen democrático, sino que además ha traído consecuencias negativas una de ellas es la corrupción en el país.

Otra crítica al respecto tiene que ver con el manejo de la información, pues la apertura a la información no solo consiste en colocar datos, números o normas en una vitrina pública- como lo denominó Ugalde- y como se ha hecho hasta el momento, sino más bien en informar qué se hace, cómo se hace, y por qué, pues cuando a través de información se da respuesta a estos planteamientos, se puede dar cuenta del actuar del servidor público (Ugalde, 2002).

Por otra parte, de acuerdo a lo que plantea la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública no se han desarrollado a cabalidad los Portales de Transparencia en todas las instancias públicas, por tanto, se estaría hablando de una transparencia opaca, como la denominó Fox, en la que no se explica a cabalidad lo que se está haciendo y los resultados de ello, sino más bien se llena al ciudadano de datos y que además son difíciles de entender (Fox, 2006).

Por último, pero no por ello menos importante, se tiene claro que para que un sistema de transparencia y acceso a la información funcione, es indispensable la participación ciudadana, lamentablemente en México, existe un atraso al respecto, pues el ciudadano no tiene todavía mucho interés por los asuntos públicos, se aprecia un gran desconocimiento de la población de que el acceso a la información pública es un derecho constitucional y no un favor de los servidores públicos, como muchas veces se piensa.

En este sentido si bien la Ley de Transparencia y Acceso a la información y el Instituto Federal de acceso a la información, han sido punto de partida para evidenciar los casos de corrupción en México, Es importante señalar que a pesar de los avances en la materia, en México el gran reto está en mostrar que la

transparencia y el acceso a la información son importantes, no sólo para vigilar y controlar a quienes pretendan hacer mal las cosas, sino para la vida y el ejercicio de los derechos de las personas a la que gobiernos y organizaciones pretenden servir. Así, el desafío está en subrayar que la transparencia, el control y la Fiscalización como elementos de la rendición de cuentas son fundamentales para la construcción de una nueva cultura ciudadana que se oponga a la grave corrupción que se vive en el país.

b) Fiscalización y control

La Fiscalización y el control de la administración pública mexicana, son procesos claves en el desarrollo de la rendición de cuentas y por ende elementos fundamentales para la prevención y combate a la corrupción. La fiscalización es el proceso mediante el cual se lleva a cabo la revisión, inspección y evaluación de la gestión pública. Por lo que se convierte en un proceso vital para comprobar si las entidades públicas, a quienes se les han designado recursos públicos los administran, manejan y asignan conforme a lo establecido en las leyes, planes y programas correspondientes. Mientras que el control es un mecanismo preventivo y correctivo adoptado por la administración de una dependencia o entidad que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones en el curso de ejecución de las acciones procurando el cumplimiento de la normatividad que las rige.

Dentro de los controles del Estado mexicano, existen los denominados sistemas de control interno y externo. La máxima instancia de control interno es la Secretaría de la Función Pública (SFP) dependiente del Poder Ejecutivo, la cual se rige por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Su función es vigilar que los servidores públicos federales se apeguen a la legalidad durante el ejercicio de sus funciones, coordinar y realizar auditorías sobre el gasto de recursos federales y sobre procesos de desarrollo administrativo de las entidades en el ámbito federal.

En lo que se refiere al órgano de control externo y por ende de fiscalización, la función recae en la Auditoría Superior de la Federación (ASF) auxiliar del Poder Legislativo y creada en el año 2000. La cual se rige por la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación²³. Conforme a su mandato legal, el propósito es verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en las políticas y programas gubernamentales, el adecuado desempeño de las entidades fiscalizadas, y el correcto manejo tanto del ingreso como del gasto público, observar que los programas y su ejecución se ajusten a los términos y montos aprobados, así como en el desempeño, eficiencia, eficacia y economía con base en acciones aprobadas en el presupuesto.

A pesar del avance en la materia, sobre todo en la creación de instancias y marcos legales que fortalecen tanto la fiscalización como el control. Todavía existen serias debilidades al respecto. Por ejemplo si pensamos en las auditorías como un instrumento anticorrupción, se puede reflexionar que funcionalmente hablando, la auditoría tiene sentido como mecanismo que localiza y analiza desviaciones sobre procesos muy específicos, con miras a su mejora. Pero no es un instrumento pensado para localizar actos de corrupción.

Esto no quiere decir que la auditoría como instrumento no puede apoyar y entregar información valiosa para combatir la corrupción. Pero es importante tener claro que “las auditorías son un instrumento que buscan desviaciones, fallas o problemas para ser corregidos. La idea es que no toda falla o desviación es corrupción” (Arellano, 2012:19). Más bien son instrumentos de detección de riesgos de corrupción, y en consecuencia la comprobación sobre un posible acto corrupto queda fuera del alcance de la labor de las instancias que llevan a cabo las auditorías: Auditoría Superior de Fiscalización y del Órgano Superior de Fiscalización.

²³ En abril de 2009, con objeto de fortalecer al órgano superior de fiscalización, se abrogó a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y se expidió la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la cual rige actualmente la actuación de la institución

Pensar que instrumentos como las auditorías son mecanismos anticorrupción es errar en la funcionalidad de un instrumento que no está diseñado ni pensado principalmente para ello. Por tanto, la auditoría es un instrumento con límites. Su papel puede ser disuasivo y en general de advertencia inicial, de localización de posibles actos de corrupción. Pero el siguiente paso es investigar y sancionar, y aquí es necesario avanzar en México.

c) Sanciones

Hasta este momento queda la impresión de que el paradigma dominante es ver a la corrupción como una enfermedad de los políticos y servidores públicos dispuestos a saltarse las reglas en beneficio de ganancias privadas. De ahí que por lo general lo que hemos observado es el surgimiento de múltiples leyes, reglas, normas e instituciones encargadas de atacar el problema. Pero vale la pena preguntarse ahora, ¿cómo en la práctica, con qué criterios, y desde qué estructuras se están tomando las decisiones de sancionar a los servidores públicos?

Formalmente se sabe que los servidores públicos deben sujetar sus actos a los lineamientos que establecen las leyes. Para el caso mexicano, la Constitución Política señala, en la fracción I del artículo 109, tres ámbitos de responsabilidades en que los servidores públicos pueden incurrir; constitucional²⁴, penal²⁵ y administrativa.

Para el caso de esta investigación, interesa lo que tiene que ver con responsabilidades administrativas, las cuales ocurren cuando los funcionarios afectan con sus actos u omisiones la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben seguir en el cumplimiento de sus funciones. La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es uno de los principales

²⁴ Ocurre cuando el presidente de la república, representantes populares, funcionarios públicos y autoridades judiciales federales y locales son sujetos de juicio político. Las sanciones para quienes incurran en estos delitos son la inhabilitación y destitución.

²⁵ Se da en los casos en que funcionarios públicos cometan delitos en la materia, como enriquecimiento ilícito, traición a la patria, espionaje, conspiración, abuso de autoridad, tráfico de influencias, entre otros. Las sanciones a las que son acreedores son: sanción económica, amonestación, apercibimiento, suspensión o privación de derechos, inhabilitación, destitución, entre otras.

mecanismos para imponer sanciones a quienes incurren en alguna falta o acto ilícito. Se compone de un total de cinco títulos, los cuales rigen las actividades de los servidores públicos, estableciendo obligaciones, pero también sanciones a quienes falten al quehacer público.

En lo que se refiere a las sanciones a las que puede hacerse acreedor el servidor público que es hallado responsable de algún acto u omisión en el desempeño de su función como servidor público la ley menciona las siguientes: amonestación, suspensión del empleo, destitución del puesto, sanción económica o bien inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público (Art. 53, LFRSP)

Para detectar y sancionar los casos en los que existan servidores públicos que han infringido la ley, el Estado mexicano cuenta con tres instancias sancionadoras: la Secretaría de la Función Pública (SFP), órgano dependiente del Poder Ejecutivo, vigila que los servidores públicos federales que integran el Poder ejecutivo se apeguen a la legalidad durante el ejercicio de sus funciones, sanciona a los que no lo hacen así y promueve el cumplimiento de los procesos de control y fiscalización del gobierno federal. La segunda instancia es la Auditoría Superior de la Federación (ASF), como organismo coadyuvante de la Cámara de Diputados, se encarga de fiscalizar, el uso de los recursos públicos federales en los tres Poderes de la Unión, los órganos constitucionalmente autónomos, los estados y municipios. Por último el Consejo de la Judicatura, encargado de la administración y vigilancia del actuar de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación. A pesar de la existencia de estas tres instancias con funciones muy bien definidas, es necesario resaltar que la debilidad en materia de sanciones se puede deber en gran medida a que las instituciones en mención se vigilan y sancionan a sí mismos. Si bien la ASF, tiene competencia para fiscalizar el uso de los recursos a órganos de los tres poderes de la Unión y municipios, en realidad la capacidad de sanción se limita a la cámara de Diputados. De ahí que la existencia de instancias que se vigilan así mismas genere insuficiente confianza y una gran debilidad en el tema.

Lo anterior puede explicar el por qué a pesar de la existencia de instancias de sanción, los resultados son muy endeble, basta echar una mirada al informe de la Secretaría de la Función Pública, la cual informa que para 2011, se llevaron a cabo 8,194 sanciones de las cuales 4,451, es decir el 54.3% son amonestaciones (SFP, 2011). En lo que respecta al Consejo de la Judicatura, de las “45 sanciones impuestas: 24 fueron por falta de profesionalismo; 4 por dilación en la resolución; 7 por notorio descuido; 1 por notoria ineptitud; 1 por falta de respeto a su superior; 1 por emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento; 1 por abuso de poder; 1 por deficiencia en sus funciones, 2 por incumplir con el servicio de encomendado, 2 por despido injustificado y 1 por omitir preservar la dignidad propia de la función judicial al ejecutar actos que implican incumplimiento a disposiciones administrativas”²⁶. En lo que respecta a la Auditoría Superior de la Federación no se encontraron evidencias sobre sanciones. Las cifras hacen pensar que se está sancionando aquello que es más fácil observar, o bien lo que si detectan las auditorías. Es decir, fallas simples y más bien de detalles en la forma de hacer las cosas.

Por tanto, no parece ser que las sanciones estén siendo vistas como un instrumento sustantivo de un gobierno para dirigir, generar incentivos, mandar mensajes y por tanto combatir la corrupción e impulsar el mejor desarrollo de las actividades gubernamentales. Más bien lo que se observas es que no hay una entidad específica de sanción, porque lo es una tarea que está siendo aplicada por un número muy grande de organizaciones (órganos internos de control) sin focalizar ni establecer tareas claras a una instancia en particular.

En este sentido, los esfuerzos de sanción para perseguir faltas graves y no sólo procedimentales, puede deberse a la carencia de una instancia, acompañada de estrategias claras respecto a la forma en que deben llevarse a cabo los mecanismos de detección de actos ilícitos. Queda claro que las sanciones no son sólo instrumentos para perseguir la corrupción sino también para identificar y

²⁶ Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura. “Sanciones que se han impuesto derivadas de los asuntos tramitados en la Secretaría Ejecutiva de Disciplina”. Consultado en: http://w3.cjf.gob.mx/sevie_page/Sed/defaultCJF.htm. Noviembre 2013.

corregir la incapacidad administrativa. Sin embargo este doble propósito de las sanciones como instrumento, obliga justamente a la creación de una estrategia más clara y efectiva que tome a las sanciones como un instrumento estratégico y no sólo como una obligación procedimental.

Para concluir con el apartado de las acciones que se han llevado a cabo en México, se puede decir que los instrumentos de que se disponen requieren ajustes constantes, mucha información, recursos y tiempo para ser adaptados a las circunstancias y efectos reales. A su vez, es importante mencionar que los instrumentos que se tienen a la mano por lo general atacan alguna arista del sistema, difícilmente en su totalidad. Por ejemplo la transparencia y el acceso a la información busca generar las condiciones para acercar al ciudadano al quehacer público y dar a conocer lo que se está haciendo y en que se está gastando el recurso público, las auditorías buscan observar desviaciones sobre marcos de reglas establecidas. Estos ejemplos indagan sobre la probabilidad de observar un posible acto de corrupción en diferentes circunstancias, pero también tienen limitaciones, como las que ya se han mencionado, y mientras la sanción no sea un mecanismo consolidado, permearán grandes debilidades en el combate a la corrupción.

Es plausible el avance al respecto, pero siendo la corrupción un problema endémico, es poco probable que usando criterios aparentemente más preocupados por el cumplimiento procedimental, sean capaces de afectar de fondo la estructura institucional que vive el país y que evidentemente se ha visto reflejado en las entidades, como lo es el caso del Estado de México.

3.2. Corrupción Estado de México

El Estado de México es la entidad federativa con mayor número de habitantes en la República Mexicana. Según el censo de 2010, realizado por INEGI se reporta que el Estado cuenta con un total de 15 175 862 habitantes, por lo tanto, se convierte en una entidad estratégica no sólo por la cantidad de votantes que éste

alberga, sino también por el tamaño de las entidades públicas que aloja, el presupuesto que recibe y en consecuencia por el uso y manejo de los recursos públicos que se asignan al Estado.

Cabe señalar que desde la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929, luego su transformación a (PRM) en 1938 y al final Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 1946, no ha gobernado otro partido distinto al PRI. Lo que contabiliza 83 años en que un sólo partido político ha manejado el gobierno del Estado de México. Contrario a lo sucedido en el ámbito federal, en donde se presentó el proceso de alternancia y de apertura a diferentes ideologías políticas, en el Estado de México, este proceso de transición no se ha podido consolidar. Si bien alrededor de 35 municipios son presididos por partidos de oposición; no se ha logrado en el caso del cargo a gobernador. Esto habla de un poder hegemónico en donde se hace aún más difícil estudiar temas como el de la corrupción, pues la continuidad de un solo partido político genera que existan aún asuntos que se manejan de manera discrecional.

Aun cuando, hay mayor pluralidad en la cámara de diputados, el efecto de cambio de partido político en el poder podría evidenciar casos de actos ilícitos que hasta hoy pudieran mantenerse en secrecía. Quizá por esta razón y como mencionaremos más adelante, solo han sido dos los escándalos de corrupción que han salido a la luz pública en la entidad. Evidentemente, esto se contrapone con los índices de percepción de la corrupción que tienen los ciudadanos con respecto al actuar de su gobierno, lo cual veremos en el siguiente apartado.

3.2.1. Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno: Estado de México

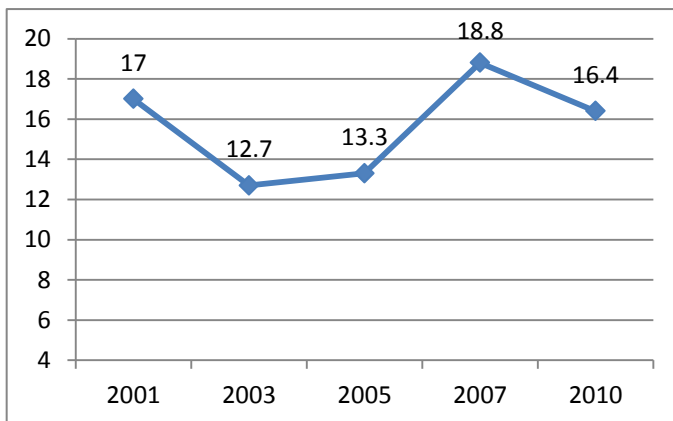
Los índices de percepción de la corrupción son un buen referente del problema. La experiencia internacional ha demostrado que si no se tiene un parámetro sobre el grado de corrupción de una sociedad, difícilmente podrán diseñarse acciones públicas encaminadas a reducir la corrupción y la opacidad gubernamental. En este entendido, la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno realizada por Transparencia Mexicana desde 2001, elaboró un índice de corrupción estatal, al cual denominó Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG), cuyo

objetivo es registrar los actos de corrupción en servicios públicos ofrecidos por el gobierno y por empresas particulares.

La encuesta se realiza cada dos años y determina los resultados evaluando por separado a cada una de las 32 entidades federativas. El índice se construye en una escala de 0 a 100, en donde a menor escala menor corrupción. En este entendido, en la última encuesta realizada (2010) las entidades con menor índice de corrupción fueron Baja California Sur (1.8), Durango (3.9) y Nayarit (4.4). Mientras que las entidades con mayor índice de corrupción fueron: Guerrero (16.0), Estado de México (16.4) y Distrito Federal (17.9).

Estas cifras ubican al Estado de México en la posición número 31 de las 32 entidades federativas, lo que significa que a nivel nacional el Estado de México se sitúa en el penúltimo lugar entre las entidades peor evaluadas. Lo cual evidencia la urgente necesidad de incorporar el tema de la corrupción a la agenda gubernamental. La tabla que se muestra a continuación, resume los resultados de las cinco encuestas llevadas a cabo por Transparencia Mexicana.

Grafica 3.4
Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno
Estado de México (2001-2010)



Año	INCBG	Posición
2001	17.0	31
2003	12.7	30
2005	13.3	30
2007	18.8	32
2010	16.4	31

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos de Transparencia Mexicana.

La gráfica 3.4 muestra la percepción que tienen los mexiquenses con respecto a la corrupción. Desde el año 2001 el Estado de México se ha mantenido entre las

entidades con mayores índices de corrupción. De hecho, como se observa, la posición que ha ocupado en los últimos 10 años oscila entre el último y penúltimo lugar. A diferencia de entidades como Hidalgo, por ejemplo, que en el año 2005 se encontraba en la posición 29 y en la última evaluación se posicionó en el número 14.

Llama la atención también el año 2007, pues es la peor evaluación para la entidad, de 13.3 en 2005 pasa a 18.8 en 2007. Si bien, -como ya se mencionó- el Índice mide la percepción de la corrupción en la prestación de servicios públicos, podemos vaticinar que ésta variación, se generó en gran medida debido a los escándalos de corrupción que salieron a la luz pública, justo al inicio de la gestión de Enrique Peña Nieto (2005-2011). Los cuales abordaremos a continuación.

3.2.2. Casos de Corrupción

A pesar de que la entidad se encuentra entre las peores evaluadas en el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, pocos han sido los escándalos de corrupción que han salido a la luz pública en el Estado de México. De hecho, podríamos afirmar que han sido únicamente dos los escándalos de corrupción que han llamado la atención de los medios de comunicación, de académicos y de la sociedad en general. Nos referimos al caso de enriquecimiento ilícito por parte del Arturo Montiel Rojas, Gobernador del Estado de México durante el período 1999-2005, y el caso del Instituto Electoral del Estado de México por la contratación de la empresa Cartonera Plástica, S.A. de C.V.

Con respecto al caso del ex gobernador Arturo Montiel Rojas, en el año 2005, a poco tiempo de terminar su gestión, se dan a conocer actos de corrupción como el enriquecimiento ilícito y el lavado de dinero, aspectos que se colocan en el debate y la polémica gestión del mexiquense. La revista *Proceso*, en su edición 1496 del 10 de julio de 2005, publicó un reportaje sobre el tema en el que se afirma: “Una denuncia por enriquecimiento inexplicable, una averiguación de la Procuraduría General de la República (PGR) por lavado de dinero e indagaciones de Hacienda y la Comisión Nacional Bancaria pesan sobre la gestión del gobernador del Estado

de México, Arturo Montiel, y repercuten contra su entorno cercano, incluyendo a un operador de Enrique Peña Nieto, candidato del PRI a la gubernatura de esa entidad. Pese a los intentos de ubicarlos en el pasado, estos señalamientos podrían seguir vigentes cuando Montiel deje el poder” (Proceso, 2005:19)

Ya en el final de su mandato, se recrudecen los señalamientos sobre los negocios familiares del gobernador mexiquense, Arturo Montiel Rojas. De hecho, quien fue su secretario de Desarrollo Económico, Carlos Rello Lara, y quien fuera operador financiero de Enrique Peña Nieto en su campaña por la gubernatura, fue investigado junto con el entonces mandatario y su hijo Juan Pablo Montiel Yáñez por dudas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) sobre el pago de sus impuestos.

Además cabe señalar que el gobernador deja al Estado de México con una altísima deuda pública. Ésta pasó de 21 mil millones de pesos cuando asumió su gobierno (1999) a casi 31.8 mil millones, que sumados al costo financiero de la deuda para 2005, se elevan a 35.5 mil millones de pesos²⁷.

Mientras la deuda aumentó en el Estado, la revista Proceso reporta que tras finalizar el período de gobierno del Arturo Montiel Rojas, se descubrió que acrecentó su fortuna de 2 millones de pesos mexicanos, cuando inició su gestión (2005), a 111 millones (más de 11 millones de euros)²⁸, al final de su administración. Esto trajo como consecuencia que se iniciará un proceso de investigación en contra del ex mandatario, sin resultados palpables, y sin sanciones impuestas al ex gobernador.

El segundo caso de corrupción en la entidad, tiene que ver con irregularidades en el proceso de licitación y contratación de la empresa Cartonera Plástica SA de CV, para el abastecimiento de productos electorales en el proceso de elección a

²⁷Proceso, “Montiel, bajo investigación de Hacienda”, 13 de enero de 2012. Consultado en: <http://www.proceso.com.mx/?p=294807>, Noviembre de 2013.

²⁸ Proceso, “Montiel, bajo investigación de Hacienda”, 13 de enero de 2012. Consultado en: <http://www.proceso.com.mx/?p=294807>, Noviembre de 2013.

governador en el año 2005. Al respecto la Comisión de Vigilancia del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) fue la encargada de investigar el caso y en su momento señaló: "Los primeros señalados son el Comité de Adquisiciones, obviamente, se investigará todo el procedimiento y se deslindará la responsabilidad de todos los involucrados"²⁹, expresó el entonces presidente del Instituto, José Núñez Castañeda.

Según el consejero y presidente de la Comisión de Vigilancia, Norberto López Ponce, afirmó en su momento que de verificarse algún acto ilícito se recurriría a la aplicación de la ley. "Seguramente habrá sanciones, en el caso del Instituto habrá sanciones de carácter administrativo, pero también la Legislatura, a través del Órgano Superior de Fiscalización, tendrá que imponer sus propias sanciones administrativas, incluso penales"³⁰.

Este escándalo obliga la renuncia de los siete consejeros, lo cual representaba un avance en el proceso de sanciones a aquellos que incurrieron en un acto ilícito, pues fue la primera vez que se evidenciaron las consecuencias de acciones fuera del marco legal. No obstante más allá de esta sanción no ha habido alguna otra que pueda generar credibilidad y confianza en las instituciones.

Pero no es el único caso al que se ha tenido que enfrentar el Instituto Electoral del Estado de México. En realidad los diversos escándalos ponen en evidencia los niveles de acuerdo y conflicto entre los actores partidarios, porque en la mayoría de los casos son éstos los que filtran a los medios, los detalles que se presentan al interior de la institución. De hecho han sido varios los sucesos que se han presentado al interior de éste. Ya desde su fundación (1996), se cuestionó el financiamiento de un libro, con recursos públicos del instituto, del entonces consejero Álvaro Arreola. Cómo olvidar además, la renuncia del consejero presidente, José María Sáenz Gómez Salcedo, por supuestos motivos de salud a

²⁹Diario Milenio, "Sancionan a funcionarios del IEEM", 10 de abril de 2007. Consultado en: <http://edomex.milenio.com/cdb/doc/impreso/8957356>.

³⁰Diario Milenio, "Sancionan a funcionarios del IEEM", 10 de abril de 2007. Consultado en: <http://edomex.milenio.com/cdb/doc/impreso/8957356>.

tan sólo tres meses de los comicios de 1999; cuando representantes de diferentes partidos denunciaron irregularidades en el manejo de recursos y a la postre, también salió el contralor interno.

Bajo la presidencia de María Luisa Farrera Paniagua la nota política se convirtió en nota roja, no sólo por el famoso atentado o “autoatentado”, sufrido en febrero de 2003 sino por el dispendio económico, tanto en el cobro de bonos millonarios como derroches en la construcción del edificio que actualmente es sede del instituto y cuyo costo fue superior a los 120 millones de pesos. La cereza del pastel, sin duda fue el escándalo de la Cartonera Plástica, del cual, se debe reconocer el avance en la imposición de sanciones a los Consejeros Electorales en funciones.

Con los casos antes mencionados no solo de la entidad sino en el ámbito nacional, se puede evidenciar indicios de una percepción del orden legal como algo ajeno, impuesto y no consensuado y una idea del poder público como un ámbito objeto del usufructo privado por parte de quienes lo detentan, pero además del uso indebido de reglas informales que se han convertido en una costumbre al interior de las organizaciones y que parecen considerarse como algo normal o como parte del actuar público.

La investigación de los casos de corrupción nos permite encontrar varios trazos que parecen indicar que se mantiene el poco respeto por el orden legal y que, para los sujetos, siempre hay alternativas al cumplimiento de las normas formales en otro tipo de prácticas informales basadas en diferentes formas de corrupción que no sólo hacen flexible la aplicación de la ley, sino que, bajo ciertas circunstancias es posible quedar exento de la misma, tal y como se percibe que hacen los políticos. De ahí la importancia de llevar a cabo acciones que permitan inhibir este tipo de prácticas, pero además que éstas sean lo suficientemente fuertes e institucionalizadas para generar resultados eficientes y eficaces en la materia.

3.2.3. Acciones realizadas para inhibir la corrupción: Estado de México

En el caso del Estado de México al igual que en otras entidades del país, se ha hecho pública la inquietud por abatir el problema de la corrupción, para ello se han emprendido acciones vinculadas con el ámbito federal. Cabe señalar que al igual que a nivel nacional, en la entidad, se ha intentado abatir la corrupción a través del fortalecimiento de los elementos de rendición de cuentas; transparencia y acceso a la información, fiscalización y control, así como la sanción. En este sentido, corresponde a este apartado analizar cada uno de éstos elementos para el caso específico del Estado de México.

a) Transparencia y Acceso a la información

La ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios (LTAIPEMYM), se creó el 1 de mayo de 2004, y con ésta se funda el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (Infoem), con el objetivo de regular el derecho a la información, la transparencia y la protección de datos personales; con este ordenamiento legal y el Instituto se pretende que los ciudadanos conozcan qué hace el gobierno, cómo lo hace, para qué lo hace y por ende los resultados que se obtienen.

El objetivo considera dos vertientes: la primera, como instrumento a través del cual el ciudadano puede ser vigilante en la actuación del gobierno y por ende este último queda a la vista de todos, y en segunda instancia, como la forma de facilitar a los ciudadanos el acceso a la información, como un derecho y garantía social emanado de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Además, se tuvo a bien crear el Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX), mediante el cual se facilita la recepción y atención de solicitudes de información, así como las de acceso y corrección de datos personales que presenten los particulares a los sujetos obligados. La importancia de este sistema es que suministra la comunicación entre los ciudadanos y los sujetos obligados,

pues a través de éste se pueden registrar solicitudes de información, así mismo, el ciudadano puede dar seguimiento a su solicitud a través del sistema*.

Es necesario indicar que en las dependencias públicas del gobierno del Estado, aún existen deficiencias en el acceso a la información pública, pues por un lado se halla desconocimiento del ciudadano de a quien pedirle información y cómo hacerlo, y por el otro, las dependencias de gobierno son aún renuentes a brindar el acceso a la información, aun cuando esto es un derecho del ciudadano.

Además es necesario mencionar que en el Estado de México, no todas las instancias cuentan con página web, ni mucho menos con apertura a la información, aun cuando se puede presumir la existencia de una Ley o instancia que velan por la Transparencia y el Acceso a la Información, las debilidades y las fallas en la materia, parecen ser aun graves, pues los tiempos de espera para recibir la información son largos, la información confusa y vaga. Por eso es que los mecanismos efectivos de vigilancia y sanción son indispensables en el proceso de rendición de cuentas y de combate a la corrupción.

b) Fiscalización y Control

El control y la fiscalización en el Estado de México, son dos aspectos que se han instituido en las organizaciones públicas. Actualmente, cuando se hace referencia a estos temas, se piensa en el Órgano Superior de Fiscalización, institución dependiente del poder legislativo y cuyo marco normativo es la Ley de Fiscalización del Estado de México; así como la Secretaría de la Contraloría, auxiliar del poder ejecutivo, enmarcada en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

* El sistema de control de solicitudes de información del Estado de México consta de dos módulos: el primero denominado unidades de información y módulos de acceso, al cual puede acceder el responsable del módulo de acceso en cada una de las dependencias y el segundo, denominado Consulta del solicitante, el cual como su nombre lo indica permite al solicitante verificar el estado de su solicitud (www.infoem.gob.mx)

Tanto el Órgano Superior de Fiscalización como la Secretaría de la Contraloría son instituciones que trabajan y emprenden acciones que anticipan las irregularidades en las dependencias públicas, La primera lleva a cabo tareas de auditoría externa y la segunda realiza controles internos. Su principal función es prevenir el ejercicio indebido de las funciones y promover la observancia de las normas. Ambas instancias enfrentan un desafío relevante que importa a la ciudadanía: lograr la eficacia y la eficiencia del Estado; así como exigir que la autoridad responda de manera efectiva a los requerimientos de la sociedad.

Según el artículo 38 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México “La Secretaría de la Contraloría es la dependencia encargada de la vigilancia, fiscalización y control de los ingresos, gastos, recursos y obligaciones de la administración pública estatal y su sector auxiliar, así como lo relativo a la manifestación patrimonial y responsabilidad de los servidores públicos” (LOAPEM). Además entre sus competencias está la de observar y en su caso sancionar la actuación de los servidores públicos, con base en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México.

Como se ha señalado, la principal función de esta dependencia es el control y evaluación de las actividades gubernamentales, dicha tarea se ejerce a través de tres procesos principales: Auditorías, Supervisión a Organismos Auxiliares, así como otras acciones de control y evaluación tales como revisiones a través de comités que coadyuvan a cumplir con las tareas de la Secretaría. En este sentido, pareciera existir el mismo problema que en el ámbito federal, sobre todo en lo que se refiere al tema de las auditorías, pues se señala a éstas como un mecanismo que permitirá detectar casos de corrupción, sin embargo, como se ya lo hemos mencionado, la función de las contralorías es únicamente preventivo, es decir de detección y corrección de fallas de índole administrativo, por tanto, parece complicado que a través de revisiones o auditorías se pueda detectar un acto ilícito.

Lo mismo sucede con el Órgano Superior de Fiscalización, pues si bien la Secretaría de la Contraloría se aboca a un control de la actuación administrativa, el OSFEM, se enfoca a la cuestión financiera, como es el caso de la revisión de la cuenta pública, y lo hace a través de auditorías, revisiones a los programado y lo realizado, utilización y justificación de recursos, más la naturaleza de la instancia, no permite investigar o dar continuidad a la detección de actos ilícitos.

La tarea de realizar el proceso de fiscalización, tal como lo señala la Constitución del Estado, recae directamente en la legislatura, y para el debido cumplimiento de esta función, se auxilia del Órgano Superior de Fiscalización, cuya tarea principal es la vigilancia externa, teniendo facultades para auditar y revisar la cuenta pública y las actividades públicas a los sujetos fiscalizables. De acuerdo al artículo 4 de la ley se denominan sujetos fiscalizables los Poderes Públicos del Estado: Ejecutivo, Legislativo, y Judicial; los Municipios, los organismos autónomos del Estado (incluido el Órgano Superior de Fiscalización, pues a éste lo fiscaliza la Comisión Permanente de Vigilancia del Congreso), organismos auxiliares y demás entes que manejen recauden o reciban recursos públicos.

En este sentido, la Secretaría de Contraloría vigila a las dependencias centralizadas y entidades paraestatales dependientes del Poder Ejecutivo. Por lo que su competencia no incluye, al Poder Judicial del Estado ni a los organismos autónomos del Estado. Caso contrario al Órgano Superior de Fiscalización, pues éste tiene competencia sobre todos los poderes, así como con organismos autónomos. No obstante, como veremos en el siguiente apartado, solo puede detectar, pero no sancionar a todos los Poderes, de ahí que su tarea sea limitada.

c) Sanción

El proceso de sanción es el paso más trascendente de la rendición de cuentas, y quizá el más endeble no solo en el ámbito nacional sino también en las entidades. Podríamos afirmar que cuando se omite la sanción, no existe rendición de cuentas, pues en ese caso, no tiene ningún sentido pedir cuentas, si no se es

acreedor a algún castigo en caso de falta a las disposiciones legales y normativas. Pues la omisión en la aplicación de sanciones coadyuva a la existencia de actos de corrupción. Es importante que además de que se castigue a quien incurra en conductas ilícitas, o faltas, éstas sean visibles ante la sociedad, pues esto otorgaría mayor credibilidad y confianza tanto a los órganos administrativos o jurisdiccionales, como al mismo gobierno.

Sin embargo, a pesar de la relevancia que toma el proceso de sanción en un sistema de rendición de cuentas, y como un mecanismo de credibilidad y fortalecimiento del actuar público, es un tema un tanto rezagado en nuestro Estado. Si bien tanto el Órgano Superior de Fiscalización, la Secretaría de Contraloría, el Consejo de la Judicatura y el infoem, con las últimas reformas (2008), están facultados para sancionar en caso de incumplimiento, hasta ahora no se conoce ningún acto de corrupción que sea sancionado.

En el caso del Infoem, no se encontraron evidencias sobre sanciones, aunque cabe señalar que su actuación en la materia, es relativamente reciente. Por otra parte, respecto al Poder Ejecutivo, corresponde a la Secretaría de la Contraloría sancionar a los servidores públicos que hayan violado la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. La Secretaría reporta del 2012 a enero de 2013, un total de 9,273 sanciones, pero no explica causas, ni tipo ni mucho menos el motivo de la sanción. Lo mismo sucede con la Consejo de la Judicatura, órgano encargado de sancionar a los funcionarios que integran el Poder Judicial del Estado de México, ésta instancia reporta 167 sanciones a servidores públicos, pero la información es escueta y no profundiza en los motivos por los cuales se sancionó. En lo que respecta al Órgano Superior de Fiscalización, dependiente de la Cámara de Diputados, no se encontró información al respecto.

A pesar de la existencia de órganos sancionadores, no se puede hablar de un sistema efectivo como tal en el Estado, podríamos afirmar que aún no se cuenta con un régimen de sanciones rigurosas para aquellos que infrinjan a las normas y

reglas administrativas y financieras de las dependencias públicas del Estado. El establecimiento de un sistema formal de sanciones debe ir acompañado de una verdadera y efectiva aplicación de las mismas, además se deben fortalecer los organismos encargados de hacer cumplir las disposiciones en esta materia, de lo contrario se seguirá viendo debilitada la administración pública por actos de corrupción. Por ejemplo, se considera, que la facultad investigadora del Congreso para el caso de la revisión de la cuenta pública del gobierno estatal se puede fortalecer en la medida en que el OSFEM, sea plenamente autónomo. Sobre todo, debe tener autonomía plena para fincar las responsabilidades y sanciones y turnarlas a las autoridades jurisdiccionales competentes, sin necesidad de que medie una instancia.

Asimismo, se considera que una de las debilidades del Órgano Superior de fiscalización es que no ha logrado su independencia del Poder Legislativo, pues continúa siendo un órgano auxiliar de éste, por lo que su actuación parece estar supeditada. Si bien es cierto que el Art. 13 de la ley le confiere al Auditor Superior del OSFEM la atribución de presentar denuncias y querellas penales en contra de los servidores públicos, finalmente los legisladores tienen la última palabra en si procede o no la aplicación de sanciones, lo cual da una visión de impunidad de los servidores públicos que cometen algún ilícito lo cual ocasiona a su vez, pérdida de credibilidad, de ahí, que las sanciones sean indispensables en el sistema de rendición de cuentas. Lo mismo, sucede con el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de México o bien con la Secretaría de la Contraloría, pues en primera instancia la sanción no es su principal función y en segundo término, cada uno de los Poderes en el Estado, al igual que sucede en el ámbito federal, sanciona y vigila a los suyos. Esta forma de organización, puede generar falta de objetividad y la tarea de las instituciones, de ahí la importancia de contar con un órgano independiente de los tres poderes del Estado, que lleve a cabo la investigación y sanción de los actos que se detecten a través de auditorías o procesos de control y fiscalización.

En suma, sin un sistema eficaz de sanciones y sin órganos eficaces y eficientes que apliquen de manera rigurosa las sanciones, las disposiciones legales, las normas y reglamentos, no pasarán de ser un conjunto de buenos propósitos. Por tanto, se considera que aún faltan consolidar los mecanismos que logren inhibir los actos de corrupción en el Estado, no podemos hablar de que la transparencia o el acceso a la información son la solución al problema, en realidad si no existe un proceso efectivo de sanción, o cuando la información y el derecho a la misma, no son respetados, el peligro de incurrir en actos ilícitos es latente.

Podríamos afirmar entonces que tanto en el ámbito nacional como en la entidad, el diseño institucional y de reglas es el que está armado de tal manera que la corrupción se ha institucionalizado en México. Es decir forma parte de las reglas del juego, de las costumbres y de los acuerdos de acción compartida y repetida entre muchos actores sociales. Sin duda esto impacta en la moral pública, en el agotamiento de los códigos formales y en la institucionalización de las reglas formales. Es por esto que combatir la corrupción es un desafío enorme para los modelos de gestión actuales, los cuales necesariamente, tienen que incorporar el objetivo de romper y transformar dicho marco institucional ya arraigado. Esto lo analizaremos de forma detallada en el siguiente capítulo con el análisis de caso del Centro de Servicios Administrativos de Toluca.

CAPÍTULO 4.

CORRUPCIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA: CENTRO DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS DE TOLUCA

Este capítulo se enfoca al estudio de la corrupción tomando como caso de estudio el Centro de Servicios Administrativos de Toluca (CSAT). El objetivo es analizar, a partir del estudio de caso en qué medida las reglas formales e informales consienten los actos de corrupción en la institución, y cómo ambos fenómenos afectan las funciones de la Administración Pública Estatal, así como finalmente repercuten en el proceso de democratización del país en su conjunto.

Para cumplir con este objetivo hemos organizado el capítulo en cuatro grandes apartados: en el primero hacemos una descripción a profundidad sobre la estructura organizacional y operativa de los Centros de Servicios Administrativos en general, para posteriormente referirnos al caso del Centro de Servicios Administrativos de Toluca. En el segundo apartado realizamos un acercamiento metodológico al estudio de la corrupción en el CSAT, describimos de manera detallada las técnicas de investigación que nos permitieron obtener información relevante como fueron; la entrevista semiestructurada, el diario de campo y la encuesta. En un tercer apartado analizamos la corrupción en el CSAT, a partir de dos elementos principales: las reglas formales e informales que prevalecen en el CSAT, de tal forma que podamos dar cuenta de aquellos mecanismos que inhiben la corrupción.

Es importante decir que además de un acercamiento documental, en estos apartados integramos la información obtenida a través de las entrevistas semiestructuradas a informantes clave. Por último, hacemos un análisis sobre las percepciones de corrupción de los usuarios. La combinación de ambas técnicas de investigación ofrece un panorama amplio sobre el tema de la corrupción en las instituciones públicas y de manera específica en el Centro de Servicios Administrativos de Toluca, lo cual pudiera ser un referente importante para los estudios e investigaciones sobre el tema.

4.1. Centros de Servicios Administrativos del Estado de México: estructura organizacional y operativa.

Los Centros de Servicios Administrativos son inmuebles propiedad del Gobierno del Estado de México integrados por diversas oficinas gubernamentales y privadas que están destinadas a la prestación de un servicio público. Actualmente el Estado de México alberga un total de 10³¹ Centros de Servicios Administrativos, ubicados en municipios como Atlacomulco, Atizapán, Cuautitlán, Nezahualcóyotl, Naucalpan, Ecatepec, Tlalnepanla, Toluca, Valle de Bravo y Temascaltepec (ver figura 4.1).

Figura 4.1
Ubicación de los Centros de Servicios Administrativos
Estado de México



Fuente: Elaboración propia con base en la información obtenida de <http://www.edomexico.gob.mx/centrodeservicios/htm/htm/.html>

La creación de los Centros de Servicios Administrativos fue resultado de la iniciativa de reforma administrativa que a nivel federal impulsó, en el año 1977, el

³¹ Cabe señalar que en la página <http://www.edomexico.gob.mx/centrodeservicios/htm/htm/.html>, se hace referencia a 10 Centros de Servicios Administrativos del Estado de México. No obstante en la Gaceta de Gobierno con fecha 19 de septiembre de 2012, únicamente se informa la existencia de seis Centros de Servicios Administrativos: Toluca, Ecatepec, Nezahualcóyotl, Tlalnepanla, Naucalpan y Tianguistenco (Gaceta No. 55, 2012)

entonces Presidente de la República José López Portillo (1976-1982). La reforma exigía contar con los instrumentos que previeran el cumplimiento de propósitos diversos, tales como: “a) simplificar estructuras y precisar responsabilidades a las dependencias centralizadas; b) evitar duplicaciones; c) regularizar los trámites gubernamentales; d) racionalizar al máximo las concurrencias y equilibrar funciones; e) instituir que el gasto público se presupuestara con base en programas que señalaran objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, y propiciar la oportuna evaluación de resultados; así como, f) establecer la organización sectorial para efectos de coordinación programática” (Carrillo, 1990: 138)

Para el caso del Estado de México, dicha reforma tuvo impacto trascendente, sobre todo en lo que se refiere a la racionalización de las concurrencias, es decir la disminución de la afluencia de usuarios a las oficinas centrales y al mejoramiento de la atención en la realización de trámites gubernamentales, sobre a través del uso de la tecnología. El entonces Gobernador del Estado de México Jorge Jiménez Cantú (1975-1981), en concordancia con la política gubernamental federal, en el año de 1977, inició la construcción de los Centros de Servicios Administrativos los cuales fueron creados como un “complejo de oficinas gubernamentales que concentrarían trámites y servicios de alto impacto y demanda, creados con el objetivo de hacer más eficiente la provisión de trámites y servicios, que la administración del Estado de México, proporciona a la sociedad” (Gaceta de Gobierno,1978:16) para el cumplimiento de esta finalidad –como se observó anteriormente-,los centros se ubicaron en distintos municipios del Estado, con el objetivo de facilitar la realización de trámites a los ciudadanos, acercando regionalmente oficinas gubernamentales.

Para llevar a cabo el proyecto de los Centros de Servicios mencionados, el gobierno del Estado destinó una “inversión de \$1,050 millones de pesos en recursos directos del erario estatal, que se complementaron con un fideicomiso de

administración de \$800 millones de pesos, que se constituyó con el entonces denominado Banco Mexicano SOMEX, S.A.³². El proyecto contempló “la instalación de oficinas gubernamentales estatales, municipales y federales, así como instituciones privadas de servicios, especialmente bancarias, con lo que se pretendía recuperar la inversión a través del arrendamiento” (Sexto Informe de Gobierno, 1981:10)

Por Decreto Gubernamental, a finales del año de 1980 se le cambió el nombre a estos Centros de Servicios Administrativos, quedando su denominación como “Complejos de Recaudación, Organización y Servicios Afiliados” (CROSA)³³. Son definidos así porque obedecen a pagos por derechos o contribuciones que deben realizar los ciudadanos y que tienen un significado financiero en tanto se traducen en recursos que el gobierno puede recibir para soportar presupuestalmente su gasto.

La vigilancia y cumplimiento de las actividades llevadas a cabo por los Centros estaría a cargo de la entonces Dirección General de Hacienda y concretamente del Departamento de Cooperaciones e indemnizaciones, no obstante, tras un periodo de renovación administrativa (1990) la responsabilidad recaería en la Secretaría de Finanzas, de la cual siguen dependiendo hasta el año 2014

Cabe mencionar que del año 1977 al 2011, no se amplió el proyecto de los denominados CROSA, los Centros construidos e informados al finalizar la administración gubernamental 1975-1981, fueron los que la gestión de Enrique Peña Nieto (2005-2011) recibió. No obstante, durante el mandato de éste, se inicia un periodo de Modernización Administrativa, cuyas instancias pilotos fueron los Centros de Servicios Administrativos de Toluca, Ecatepec y Nezahualcóyotl, respectivamente.

³² Portal del Centro de Servicios Administrativos, estado de México. Consultado en: <http://www.edomexico.gob.mx/centrodeservicios/htm/htm/principal.htm>. Marzo, 2014.

³³ Cabe señalar que no se encontró el documento en donde se cambié nuevamente la denominación a Centros de Servicios Administrativos, no obstante, en la Institución y documentos oficiales se nombran como Centros de Servicios Administrativos del Estado de México.

La incorporación de nuevos mecanismos como el pago en ventanillas bancarias, los servidores públicos orientadores, el sistema de turnos, -por mencionar algunos-, parten de la necesidad de mejorar la recaudación estatal. Esto debido a que “la mayoría de los procesos administrativos se caracterizaban por ser complejos, no se encontraban documentados, carecían de diseño técnico y era insuficiente el aprovechamiento de los beneficios potenciales que brinda la tecnología; los servidores públicos los ejecutaban con discrecionalidad, lo que reducía el aseguramiento de la calidad del servicio” (Programa Especial de Modernización Integral de la Administración Pública 2006:7). Además esta idea de modernización se orienta también al fortalecimiento de las finanzas del Estado, caracterizadas por la ineficiencia en la recaudación de ingresos propios y por una acentuada dependencia de los ingresos que por concepto de participaciones federales recibe la entidad. En entrevista con el ex Director de Administración de la Secretaría de Finanzas, durante el gobierno de Enrique Peña Nieto nos comentó:

“Había una falta de respuesta oportuna en los trámites, dando lugar a actos de corrupción que se desprendían de una atención lenta y fastidiosa para cualquier ciudadano. Además de la falta de profesionalismo de los servidores públicos y la ausencia de tecnologías” (Entrevistado 6)

En un primer momento el modelo de referencia fue el esquema de atención como el que se tiene a nivel federal a través de los Servicios de Administración Tributaria (SAT). Aprovechando la infraestructura existente en los Centros se pretendió que ese fuese el primer eslabón del proyecto. Por tanto, se analizaron las características del modelo SAT, sobre todo en su puesta en marcha en las delegaciones fiscales. En el 2006, el SAT tenía nueve años de haber iniciado la implantación de su modelo de atención: una imagen corporativa formal, un puntual seguimiento de los tiempos de respuesta, un programa permanente de incentivos económicos y de capacitación a los funcionarios públicos, el uso de tecnologías de la información para facilitar el pago de impuestos y la atención personalizada, fueron entre otros, elementos a considerar como una buena práctica, cuyo objetivo

sería implantarlo en cada uno de los Centros de Servicios Administrativos del Estado (Plan Nacional de Desarrollo, 2005-2011).

En el Plan de Desarrollo 2005-2011 de Enrique Peña Nieto, se planteaba la necesidad de generar condiciones de mejoramiento en la administración pública: “Se requiere una administración pública con mayor capacidad de respuesta para la instrumentación de los planes y programas de gobierno, con nuevas formas de organización, trámites de servicios que contemplen la desregulación y simplificación, con controles preventivos eficientes, una nueva cultura de servicio a la ciudadanía y el uso generalizado de instrumentos y mecanismos de autocontrol, así como de tecnologías de vanguardia en sus procesos administrativos, para el fortalecimiento del gobierno electrónico” (Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011:69)

El esquema propuesto partió de un nuevo concepto de servicio, el ciudadano se ubicó en el centro de toda la acción del gobierno; cuyo fin fue mejorar la atención al público, facilitarle los trámites de manera que pudiera cumplir con sus responsabilidades ciudadanas de forma rápida y sencilla, sin tener que hacer largas filas, ni demorar días y hasta meses para obtener una respuesta. Su operación se basaría principalmente en la atención directa al público y su objetivo principal fue que el usuario realizara sus trámites con celeridad y sencillez, respetando la normatividad establecida.

Cada Centro de Servicios contaría con un encargado de controlar la administración de las oficinas ubicadas en el interior y de verificar que se brinde atención eficiente en la realización de sus trámites al usuario. Además la figura del administrador de los centros, tendría la responsabilidad de apoyar la organización y coordinación de tareas relacionadas con los servicios y la atención por parte de los servidores públicos.

Asimismo cada centro debería contar con servidores públicos orientadores, cuya función sería informar, conducir y atender de manera gratuita a toda aquella persona que requiera información para la realización de algún trámite o servicio.

Esta figura del servidor público que orienta, se creó con la intención de inhibir la presencia de los intermediarios que de manera servicial se acercaban a los usuarios.

Además cada Centro de Servicios debería contar con un módulo de atención al público, el cual se encargaría de revisar la documentación y emitir un turno de acuerdo al trámite que se fuera a realizar, mismo que se controlaría a través de un sistema automatizado para que el contribuyente acuda a la ventanilla correspondiente para el inicio y conclusión de su trámite.

De igual forma cada centro contaría con un módulo de Contraloría cuya función es atender quejas y sugerencias de los usuarios, el cual sería coordinado por la Secretaría de la Contraloría y vinculado con el Sistema de Atención Mexiquense (SAM), y cuya finalidad sería abrir la posibilidad de establecer sanciones administrativas a los servidores públicos que hubiesen dado lugar a alguna falta reclamada por el ciudadano.

Estas fueron las principales iniciativas de modernización de los Centros de Servicios Administrativos, si bien algunas de estas han tenido el impacto necesario, cabe señalar que a ocho años de haberse incorporado el modelo en mención, como veremos en el siguiente apartado, aún quedan vacíos por atender.

4.1.1. Centro de Servicios Administrativos de Toluca: estructura organizacional y operativa

El Centro de Servicios Administrativos de Toluca, se creó en 1978 durante la administración del entonces gobernador Jorge Jiménez Cantú, desde su creación hasta el año 2006 el centro de servicios administrativos se caracterizó por llevar a cabo trámites lentos, atención deficiente, alta discrecionalidad en la forma de llevar a cabo los trámites y servicios, así como de alta injerencia de los llamados “coyotes” al interior de las oficinas gubernamentales. Según el entrevistado 6, quién en 2006 ocupó el cargo de Director de Administración de la Secretaría de Finanzas, nos comentó:

“El proceso de modernización del Centro de Servicios Administrativos de Toluca, se hace indispensable porque existe una alta percepción de corrupción por parte de los ciudadanos, la gente se quejaba mucho de la atención de los servidores hacia los ciudadanos, además ya era una regla que los ciudadanos tuvieran que dar “mordida” para que saliera su trámite, lo cual representó un foco rojo y de atención para el entonces gobernador” (Entrevistado 6)

Ante este panorama en mayo de 2006, y al inicio de la administración del entonces gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto, se dio inicio a proyecto de mejoramiento de la imagen y la forma de atención a los usuarios. En primer lugar, se llevó a cabo la introducción de mecanismos tecnológicos y automatizados. Es decir, el usuario inició haciendo sus pagos en instituciones bancarias, además se introdujo el sistema de turnos y la figura de los orientadores. No obstante, como veremos más adelante la forma de atención y los mecanismos tecnológicos, no han sido tan cercanos al modelo que pretendieron seguir, es decir, al sistema SAT.

Con respecto a los mecanismos tecnológicos, cabe señalar que no se tiene una página web en donde el usuario pueda informarse acerca de los servicios que el Centro de Servicios Administrativos de Toluca ofrece, tampoco existe un portal electrónico del Centro, el usuario no puede hacer citas, ni ver la documentación necesaria para su trámite, lo cual ocasiona que el usuario tenga que hacer una primera visita y en caso de no cumplir con los documentos requeridos, regresar una segunda ocasión, lo cual genera descontento entre muchos usuarios. Así se nos comentó la molestia:

“Me molesta mucho que no te informen en una sola ocasión sobre los documentos que hay que presentar para realizar el trámite, busqué en la página de internet y no encontré nada, vine a preguntar, me dieron una información de lo que tenía que traer y ahora me salen con que tengo que traer otro documento, ¿cuántas vueltas hay que dar antes de que pueda uno realizar su trámite?” (Diario de campo, Miércoles 23 de abril)

Una de las principales funciones de los servidores públicos orientadores es informar al usuario sobre los documentos necesarios para realizar su trámite, sobre los pasos a seguir, o bien la ventanilla de atención a la cual acudir. No obstante, en muchas ocasiones la información no es muy precisa entre los servidores públicos, lo que genera disgusto en los usuarios.

En el diario de campo se registró que en un lapso de media hora llegan alrededor de 50 personas a realizar algún trámite, la mayoría de ellos pasa sin alguna orientación a la ventanilla de turnos en donde les revisan por primera ocasión sus documentos y los refieren a la ventanilla correspondiente. En el mismo lapso de tiempo se observó que cuatro personas regresaron a reclamar a los servidores públicos que prestan atención en la ventanilla que proporciona el número de turno, por no dar información correcta, lo cual en primera instancia genera falta de credibilidad hacia los servidores públicos, y en segundo término propicia que se acerquen a los intermediarios. En este sentido, mientras que no se le proporcione la información completa a los ciudadanos, la posibilidad de recurrencia a los intermediarios es mayor, pues estos agilizan el tiempo de realización del trámite.

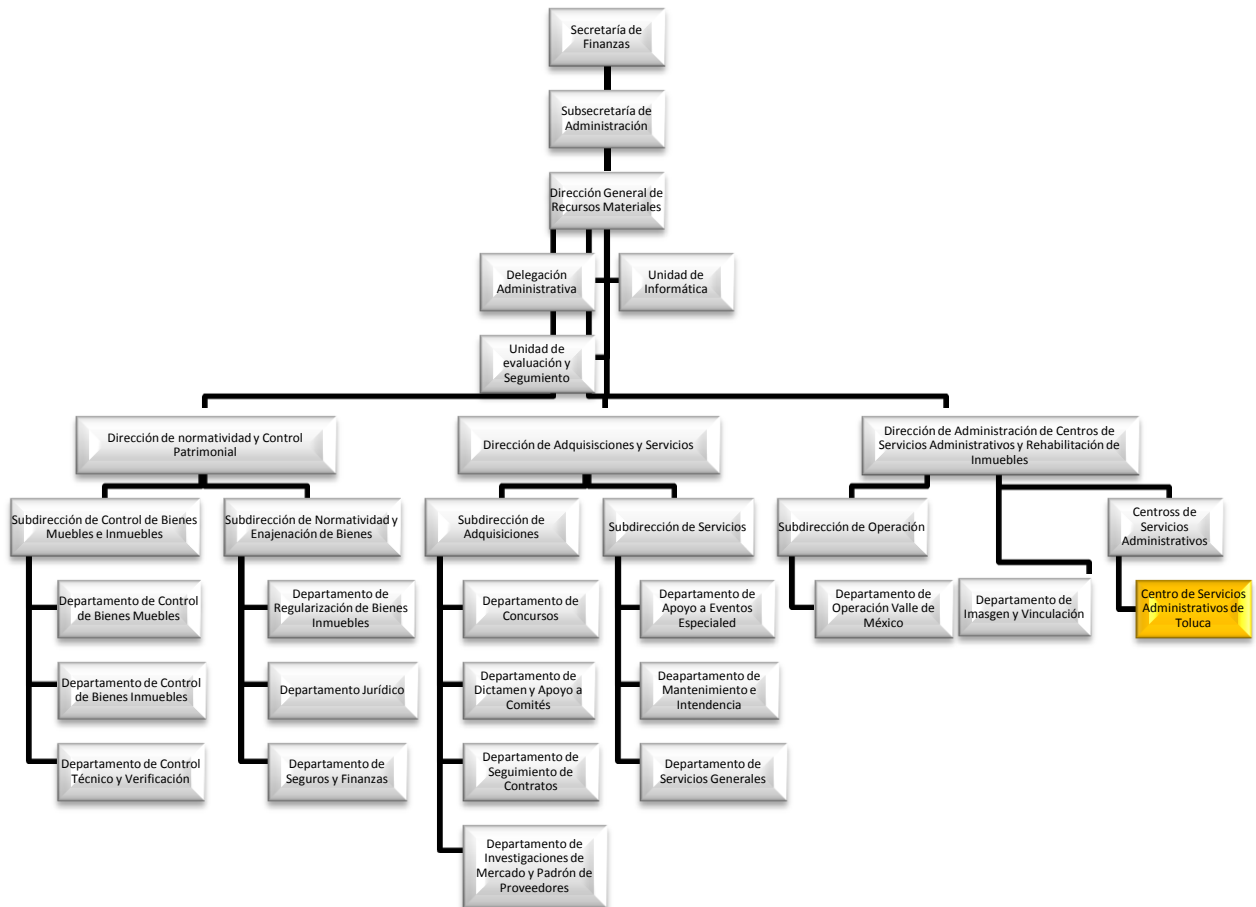
En lo que respecta a su estructura y organización (ver figura 4.2) el CSAT está a cargo de la Dirección General de Recursos Materiales, la cual a su vez depende de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México. A su vez existe la figura de Director de Administración de los Centros de Servicios Administrativos y Rehabilitación de Inmuebles, el cual tiene las siguientes funciones:

1. “Administrar y llevar a cabo las acciones para el mantenimiento y adecuado funcionamiento de las instalaciones de los CSA.
2. Coordinar los programas, proyectos y acciones que se ejecuten en los CSA e informar periódicamente al Director General sobre el resultado de los mismos.
3. Acordar con el Director General la atención de los asuntos a su cargo que requieran de su intervención.
4. Realizar visitas para supervisar la administración y funcionamiento de los CSA

5. Verificar la aplicación de los ordenamientos jurídico administrativos aplicables en los CSA³⁴

La figura de Director de Administración de los Centros de Servicios Administrativos es itinerante, es decir no se encuentra físicamente en ninguno de los Centros, la oficina física de este cargo se encuentra en la Dirección General de Recursos Materiales.

Figura 4.2
Organigrama de la Secretaría de Finanzas
Gobierno del Estado de México



Fuente: Elaboración propia con información obtenida mediante Transparencia y Acceso a la Información: 203420200/057/2013

³⁴ Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, Número 116. 14 de Diciembre de 2012

En lo que respecta a la figura del Subdirector de operación, su principal tarea está enfocada al óptimo funcionamiento del CSAT, sobre todo lo referente a uso, mantenimiento y conservación de las instalaciones, sus principales funciones son:

1. “Ejecutar, previo acuerdo del Director, las acciones necesarias para el mantenimiento y adecuado funcionamiento de las instalaciones del CSA
2. Mantener informado al Director sobre las condiciones de uso, mantenimiento y adecuado funcionamiento de las instalaciones del CSA.
3. Llevar el registro y control, con la periodicidad que así lo requiera, de las incidencias respecto al funcionamiento del CSA y coordinarse con los titulares de las oficinas para su oportuna atención y, en su caso solución.
4. Elaborar un diagnóstico, cuando así se le requiera, sobre el funcionamiento de los CSA”³⁵

Al respecto, en entrevista el Administrador del Centro de Servicios Administrativos de Toluca indicó:

“Al subdirector de operación le corresponde vigilar y reportar toda la parte de condiciones de estructura, mantenimiento y adecuaciones que hay que realizar para ofrecer mejores servicios y atención a las personas, mientras que el administrador se encarga de la parte de reporte de actividades, pero no tienen mucho poder de mando” (Entrevistado 1)

En lo que concierne al Administrador, su función es coordinar la atención, el servicio y el óptimo funcionamiento de las actividades de cada una de las áreas en coordinación con los titulares. Sus funciones específicas son las siguientes:

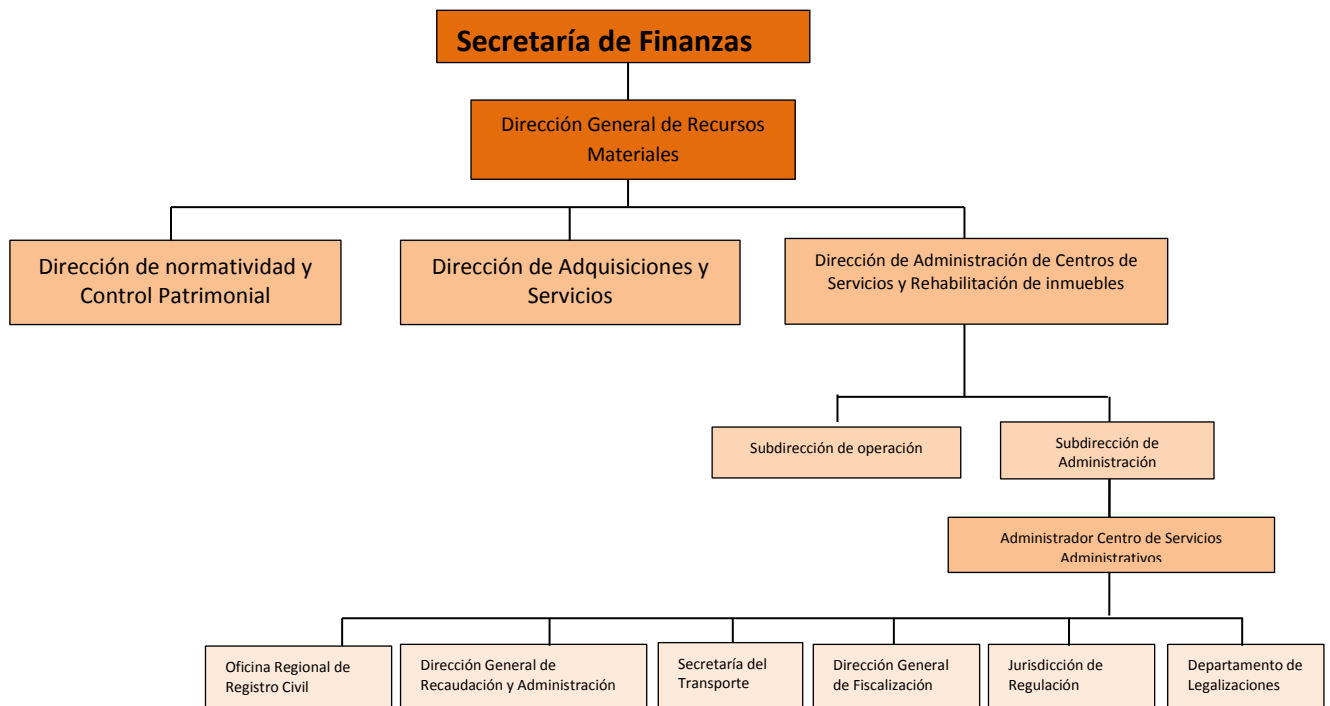
1. “Controlar la administración de las oficinas ubicadas en los CSA, así como llevar el registro de los servicios que se proporcionen a la ciudadanía.
2. Coordinar la instalación y operación de los módulos de atención al público.
3. Controlar, en coordinación con los titulares de las oficinas, el funcionamiento de las pantallas relacionadas con el sistema de gestión de turnos y la proyección de videos institucionales.

³⁵ Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, Número 116. 14 de Diciembre de 2012

4. Supervisar que el personal de atención al público porte el uniforme autorizado.
5. Coordinar y supervisar a los servidores públicos encargados de realizar funciones de orientación.
6. Supervisar el correcto funcionamiento de las áreas comunes y reportar al Director las anomalías detectadas”³⁶

Las instancias que prestan servicios al interior del CSA son las siguientes: Oficialía del Registro Civil, Dirección General de Recaudación, Dirección General de Fiscalización, Secretaría del Transporte, Secretaría de Salud y Secretaría General de Gobierno (ver figura 4.3)

Figura 4.3
Organigrama Centro de Servicios Administrativos de Toluca



Fuente: Elaboración propia con información obtenida mediante Transparencia y Acceso a la Información: 203420293/057/2013

³⁶ Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, Número 116. 14 de Diciembre de 2012

El Administrador del Centro de Servicios de Toluca, se encarga de coordinar las actividades entre los titulares de las instancias mencionadas en el párrafo anterior, que se encuentran al interior del CSA, quienes reportan al administrador sobre el número de usuarios atendidos, las quejas y las acciones realizadas. En total se ofrecen 76 diferentes servicios a los usuarios (ver cuadro 4.1).

Cuadro 4.1
Servicios que proporciona el Centro de Servicios Administrativos de Toluca

Institución que presta el Servicio	No.	Tipo de servicio
Oficina Regional del Registro Civil (4 servicios)	1	Acuerdos de aclaración de actas
	2	Expedición de copias certificadas del Estado civil de las personas
	3	Búsqueda de actas registradas del estado civil de las personas
	4	Asentamiento extemporáneo de defunción
Dirección General de Recaudación/ Administración de Rentas	1	Aviso de inscripción al RFC para el régimen de pequeños contribuyentes
	2	Aviso de inscripción al Padrón de Impuesto sobre Erogaciones por remuneraciones al Trabajo Personal
	3	Aviso de modificación en el Padrón de impuestos sobre Erogaciones por Remuneraciones al Trabajo Personal
	4	Expedición de la clave única de Registro de población
	5	Solicitud de devolución de pagos indebidos, en demasía o duplicados, del impuesto sobre erogaciones por remuneraciones al trabajo personal
	6	Solicitud de devolución de pagos indebidos, en demasía o duplicados, del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos federal, estatal y derechos de control vehicular
	7	Solicitud de devolución por el pago indebido de los derechos que prestan las autoridades de la Dirección General del Instituto de la Función Registral
	8	Solicitud de devolución del pago por concepto de multa improcedente de verificación vehicular extemporánea
	9	Solicitud de devolución de pago de derechos que se causan por los servicios que presta la Secretaría del Transporte para el otorgamiento de concesiones para explotar el servicio público de transporte de pasajeros en la modalidad de taxi.
	10	Solicitud de exención del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, de carácter federal, estatal y derechos de control vehicular por el estado, municipios, los entes autónomos, las entidades públicas y las entidades federativas, en caso de reciprocidad
	11	Declaración de reconocimiento de no pago del impuesto sobre lotería, rifas, sorteos, concursos y juegos permitidos con cruce de apuestas
	12	Aviso para pago concentrado del impuesto sobre erogaciones por remuneraciones al trabajo personal
	13	Consulta de criterios a situaciones reales concretas
	14	Solicitud de compensación de pago del impuesto sobre erogaciones por remuneraciones al trabajo personal
	15	Solicitud de compensación de pagos del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos federal, estatal y derechos de control vehicular
	16	Solventación de requerimiento de pago de impuesto sobre tenencia o uso de vehículos y derechos de control vehicular
	17	Solventación de requerimiento de declaración anual de impuesto especial sobre producción y servicios
	18	Solventación de requerimiento de pago del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos y derechos de control vehicular
	19	Solicitud de certificación de documentos y expedición de copias simples
	20	Solicitud de pago en parcialidades de contribuciones federales
	21	Solicitud de pago diferido de contribuciones federales
	22	Solicitud de pago en parcialidades de contribuciones estatales
23	Solicitud de suspensión del procedimiento administrativo de ejecución en el ámbito federal	
24	Solicitud de suspensión del procedimiento administrativo de ejecución en el ámbito estatal	
25	Solicitud de sustitución de garantía en el ámbito federal	
26	Solicitud de sustitución de garantía en el ámbito estatal	

Dirección General de Recaudación/ Administración de Rentas (52 servicios)	27	Solicitud de pagos a través de cuotas fijas para el régimen de pequeños contribuyentes
	28	Pago del impuesto sobre erogaciones por remuneraciones del trabajo personal (2%)
	29	Asesoría fiscal
	30	Atención exprés
	31	Atención en cobro coactivo
	32	Atención en sala de Internet
	33	Programación de citas
	34	Expedición del formato universal para pago de derechos de diversas dependencias del gobierno del estado
	35	Servicio de orientación y asesoría técnica en materia fiscal estatal, vía telefónica y por correo electrónico
	36	Autorización de emplacamiento para vehículos extranjeros legalizados
	37	Movimiento de baja de vehículos matriculados en el Estado de México
	38	Cambio de domicilio del propietario del vehículo
	39	Cambio de motor del vehículo
	40	Cambio de propietario del vehículo
	41	Duplicado o reposición de tarjeta de circulación
	42	Alta de registro, expedición inicial de placas y calcomanías para vehículos nuevos, nacionales o importados
	43	Alta de registro, expedición inicial de placas y calcomanía para auto antiguo del estado, provenientes de otra entidad y extranjeros
	44	Alta. Expedición inicial de placas y calcomanía de vehículo para personas con capacidades diferentes del estado, provenientes de otra entidad y extranjeros
	45	Alta, expedición inicial de placas y calcomanía para vehículos con refacturación, provenientes del estado, de otra entidad y extranjeros
	46	Alta, expedición de placas y calcomanía para vehículos usados, provenientes del estado, de otra entidad y extranjeros
	47	Expedición de permiso provisional para circular sin placas y tarjeta de circulación, por única ocasión
	48	Expedición de permiso provisional para transporte particular de carga por única ocasión
	49	Canje a placas vigentes para vehículos matriculados en el Estado de México
	50	Aclaración de pagos de tenencia o uso de vehículos y derechos de control vehicular
	51	Expedición del formato universal para pago de impuestos derivados de actos de fiscalización
	52	Condonación de multas
Secretaría del Transporte (10 servicios)	1	Liberación de vehículos detenidos por participar en accidente
	2	Duplicado de licencias y permisos para conducir vehículos de servicio particular
	3	Expedición de licencias y permisos para conducir vehículos de servicios particular
	4	Constancia de no infracción
	5	Resello de licencias para conducir vehículos de servicio particular
	6	Liberación de vehículos detenidos por infracción
	7	Resello de licencias para conducir vehículos de servicio particular
	8	Liberación de vehículos detenidos por infracción
	9	Alta de registro, expedición inicial de placas para vehículos de servicio público
	10	Expedición de tarjeta de identificación personal para operadores de transporte público y/o licencia de chofer de servicio público
Dirección General de Fiscalización (5 Servicios)	1	Atención personalizada a contribuyentes sujetos a una revisión fiscal
	2	Atención personalizada a contribuyentes sujetos a una revisión fiscal
	3	Vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia fiscal
	4	Otorgar audiencias con los contribuyentes de la zona, para lograr la autocorrección fiscal
	5	Tramitar las promociones que en materia de actas de auditoría observen los contribuyentes
Secretaría de Salud: Jurisdicción de Regulación Sanitaria (3 servicios)	1	Aviso de inicio de operaciones
	2	Autorizaciones y/o permisos
	3	Licencias
Secretaría General de Gobierno: Departamento de legalizaciones (2 servicios)	1	Apostillamiento de documentos públicos
	2	Legalización de documentos

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el Administrador del CSAT.

El cuadro 4.1 muestra la lista de todos los servicios que se ofrecen en el CSAT, no obstante es importante mencionar que los trámites no son claros. Por ejemplo, el servicio 13: Consulta de criterios a situaciones reales concretas, que proporciona la Dirección de Recaudación/Administración de Rentas, no ofrece una descripción precisa sobre el servicio que otorga. Lo mismo sucede con el servicio de atención exprés (No. 30), pues no especifica qué tipo de trámites pueden ser atendidos de manera rápida; de igual forma sucede con el servicio de atención en cobro coactivo o bien la programación de citas, ninguno de los servicios antes mencionados ofrece precisión con respecto lo que se atiende.

Cabe señalar que derivado de este análisis y de las dudas que surgieron a raíz del estudio de la lista de servicios que nos fue proporcionada, se le solicitó al Administrador del CSAT, una explicación más profunda sobre alguno de los servicios, al respecto mencionó:

“No sé exactamente a qué se refieran cada uno de los trámites, cada oficina sabe las funciones que desempeña” (Entrevistado 1)

Esto evidencia un desconocimiento global de la información con respecto a las actividades que se desempeñan al interior del CSAT, esta puede ser una de las causas de la desorientación de los usuarios a la hora de llevar a cabo algún trámite.

Con respecto a la organización del Centro de Servicios Administrativos de Toluca, podemos decir en primera instancia que no presenta visión y misión, lo cual dificulta que las diferentes instancias contribuyan al fortalecimiento de la institución en general. Aunado a ello no tiene una estructura en la cual se planteen metas y objetivos claros, precisos y detallados para cada una de las áreas.

Aunado a ello, no existe el reconocimiento de mando o de puesto jerárquico del Director, Administrador o Subdirector; debido a que cada una de las instancias y los servidores públicos dependen de una instancia en particular, por lo que no

existe esa visión³⁷ de organización como tal, lo cual sin duda, genera debilidad y por ende fragilidad institucional.

Se observa que la información es muy reservada para cada una de las dependencias que aquí confluyen, cada área maneja su propia estadística, datos e informes y solo posee conocimiento de su área por lo que en ocasiones la información que se le proporciona al usuario es errónea.

Sumado a esto, podemos afirmar que existe falta de normatividad y reglamentación al interior del CSAT, en primera instancia no hay un Manual de Organización del Centro de Servicios Administrativos, cada una de las áreas se rige por un Manual en particular, esto genera que no haya un orden en su actividad interna, lo cual se ve reflejado en el tiempo tan prolongado de dar respuesta a los trámites de los usuarios.

Se puede afirmar entonces que los problemas de escasa organización administrativa afectan el aspecto funcional del Centro de Servicios Administrativos de Toluca. La importancia de su óptimo funcionamiento radica en que atiende alrededor de 2,396,119 habitantes, se enfoca a la atención de una demarcación geográfica de 10 municipios, y otorga servicios a un promedio de 3,700 usuarios diariamente³⁸ (Ver cuadro 4.2).

³⁷ "La visión es una aproximación de cómo la organización evolucionará para atender con eficiencia las cambiantes necesidades y gustos de su público destinatario. En este sentido, construye un concepto relativamente estable de lo que la organización *debe ser* y hacia dónde debe dirigirse" (Gutiérrez, 2005).

³⁸ Información proporcionada por Infoem y el Centro de Servicios Administrativos de Toluca.

Cuadro 4.2
Centros de Servicios Administrativos del Estado de México

Centro de Servicios Administrativos	Número de trámites y Servicios	Usuarios promedio de atención diaria	Servidores públicos	Municipios de influencia del CSA	Población
Ecatepec	77	3,000	314	Ecatepec, Temascalapa, Tultitlán, Tecamac, Acolman, Atenco	2,431,688
Naucalpan	63	2,800	176	Naucalpan, Huixquilucan, Jilotzingo, Xonacatlán, Atizapan	S/D
Nezahualcóyotl	95	3,200	208	Nezahualcóyotl, Texcoco, Chiautla, Chimalhuacan, La Paz, Iztapaluca, Chalco, Ecatzingo	2,130, 358
Atlacomulco	53	2,000	93	Santiago Tianguistenco, Ocuilan, Joquicingo, Ocoyoacac, Texcalyacac, Capulhuac, Xalatlaco, Malinalco	S/D
Tlalnepantla	56	3,100	158	Tlalnepantla, Atizapan, Tultitlán y Coacalco	
Toluca	76	3,700	344	Toluca, Almoloya de Juárez, Metepec, Calimaya, Tenango del Valle, Mexicalcingo, Xonacatlán, Villa Victoria, Ixtapan de la Sal y Ocuilan	2,396,119
Cuautitlán	55	2,900	173	S/D	S/D
Valle de Bravo	46	1,200	92	S/D	S/D
Temascaltepec	52	1,300	96	S/D	S/D
Atizapán	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D

Fuente: Elaboración propia, con información proporcionada mediante Infoem y del Centro de Servicios Administrativos de Toluca.

S/D.- Sin datos

Con respecto al cuadro 4.2 podemos señalar notorias inconsistencias:

1. La información es incompleta o no está disponible;
2. La información es confusa, pues tal como se observa se ofrece una lista con número de municipios y nombres atendidos por CSA, no obstante, no se precisa la lista completa y hay algunos que se repiten como es el caso de Tultitlán, Atizapán y Ocuilán.
3. El Administrador del CSAT nos proporcionó información sobre el número de municipios que atiende cada Centro de Servicios Administrativos, no obstante, el número no coincide con la lista que se nos facilitó.

4. Municipios cercanos a Toluca como Ocoyoacac, Santiago Tianguistenco o Capulhuac, están asignados al Centro de Servicios de Atlacomulco, lo cual puede ser poco congruente pues representa tiempo de traslado para quienes viven en los municipios mencionados.

Al respecto el Administrador del CSAT, señaló:

“Sí, cada uno de los Centros Administrativos tenemos nuestra competencia en municipios específicos, no conozco exactamente cuántos municipios atiende cada centro, en el caso de Toluca son 35 los municipios atendidos y corresponden todos aquellos que están alrededor del municipio de Toluca”
(Entrevistado 1)

El desconocimiento de la información y la no posesión de documentación formal por parte de los servidores y funcionarios públicos, es una constante en el Centro de Servicios Administrativos. Por lo que nos dimos a la tarea de solicitar dicha información a través del Infoem. Sin embargo los datos proporcionados son escuetos y muchas veces confusos, por lo que se infiere que hace falta fortalecer los mecanismos administrativos formales de la institución tales como los manuales de procedimientos y el manual de organización.

En este sentido, derivado de este primer acercamiento en los siguientes apartados hemos hecho un acercamiento al estudio de la corrupción a partir de las reglas formales e informales que identificamos durante el estudio de campo.

4.2. Acercamiento empírico al estudio de la corrupción en el Centro de Servicios Administrativos de Toluca.

La complejidad de un problema social de tanta magnitud, como lo es la corrupción en sus diferentes manifestaciones, exige, como se ha podido observar, el estudio y análisis a partir de diferentes disciplinas del conocimiento, con acercamientos conceptuales que se hacen desde distintas perspectivas teóricas.

Como se mencionó en el capítulo 2, la presente investigación se realizó bajo el enfoque cuali-cuantitativo, puesto que analiza el problema de la corrupción a partir

de técnicas documentales, entrevistas semiestructuradas a actores clave del CSAT como servidores públicos, intermediarios, funcionarios públicos; se realizó un diario de campo mediante el cual se registró información sobre las actividades que tanto usuarios como servidores públicos e intermediarios llevan a cabo en el CSAT, así como un estudio cuantitativo a través de la aplicación de 762 cuestionarios, aplicados a usuarios de los servicios que se ofrecen al interior del CSAT.

Las entrevistas semiestructuradas y el diario de campo, se hicieron necesarias para la realización de la investigación, debido a que no hay información disponible sobre el funcionamiento y la labor cotidiana de los servidores públicos, de los funcionarios o bien de la propia institución. En este sentido, la generación de información resultaba de gran valía para la investigación. En el caso de la encuesta nos permitió hacer un acercamiento a la percepción de la corrupción de los usuarios, y con los datos obtenidos de esta última técnica podemos ofrecer un panorama más amplio y real sobre la posible presencia de corrupción en el CSAT.

Las entrevistas se aplicaron a un total de 6 personas: 1 funcionario público, quien es el Administrador del Centro de Servicios Administrativos y cuya función es coordinar las actividades de todas las instancias que alberga el CSAT, asimismo, se entrevistaron a 2 servidores públicos de ventanilla, uno de ellos adscrito a la Dirección General de Recaudación y el otro a la Secretaría del Transporte, se eligieron a éstos debido a que son instancias con mayor número de demanda de servicios. De igual forma, se entrevistó a un ex funcionario público, quien en el período de gobierno de Enrique Peña Nieto (2005-2011) cuando se inició el proyecto de modernización de los Centros de Servicios Administrativos, fungía como Director de Administración de la Secretaría de Finanzas; lo que significa que formó parte de la formulación y ejecución de dicho proyecto. Por último, se entrevistaron a dos intermediarios entre servidores públicos y usuarios, esto debido a que se consideraron actores clave para el análisis de la corrupción, tal como lo muestra el siguiente cuadro:

Cuadro 4.3.
Entrevistados
Centro de Servicios Administrativos de Toluca

No.	Ocupación	Fecha de la Entrevista
1	Administrador del Centro de Servicios Administrativos de Toluca	08 de mayo de 2014
2	Servidor Público de atención en ventanilla (Dirección General de Recaudación)	18 de abril de 2014
3	Servidor Público de atención en ventanilla (Secretaría del Transporte)	25 de abril de 2014
4	Intermediario	13 de mayo de 2014
5	Intermediario	13 de mayo de 2014
6	Ex director de Administración de la Secretaría de Finanzas	20 de mayo de 2014

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del diario de campo.

Las *entrevistas semiestructuradas* se integraron por un total de cinco preguntas (ver anexo 1, guía de entrevista) y tuvo los siguientes objetivos de indagación:

- Importancia de las reglas formales (normas, manuales procedimientos) en la labor cotidiana de los servidores públicos.
- Transparencia y acceso a la información.
- Sistema de control (quejas y denuncias)
- Relación institución-intermediario-servidor público.
- Uso de reglas informales.

El diario de campo fue la técnica que nos permitió sistematizar y enriquecer sobre temas específicos y a la vez ausentes en los documentos. Según Bonilla y Rodríguez “el diario de campo debe permitirle al investigador un monitoreo permanente del proceso de observación. Puede ser especialmente útil [...] al investigador en él se toma nota de aspectos que considere importantes para organizar, analizar e interpretar la información que está recogiendo” (Bonilla y Rodríguez, 2009:176)

La elaboración del diario de campo que se llevó a cabo del 14 de abril al 22 de mayo nos permitió no sólo recopilar la información sino elaborar un informe que

integró tres aspectos fundamentales: la descripción, análisis e interpretación de factores que inhiben o permiten la corrupción en el Centro de Servicios Administrativos de Toluca. El diario de campo lo integramos con información vertida durante dos meses, tiempo en el cual se registraron datos relevantes acerca de los funcionarios públicos, servidores públicos, intermediarios, usuarios, así como de la dinámica de funcionamiento de la propia institución. El registro de información se llevó a cabo de la siguiente manera:

Cuadro 4.4
Registro de información: Diario de Campo (14 de abril -22 de mayo de 2014)
Centro de Servicios Administrativos de Toluca

Semana	Fecha	Días	Hora	Objeto de observación*
1	14 y 16 de abril	Lunes y Miércoles	9-11	Servidores Públicos
2	22,24 y 26 de abril	Martes, Jueves y Viernes	11:00- 13:00 hrs	Usuarios
3	29 de abril y 1° de mayo	Martes y Jueves	13:00-15:00 hrs.	Actividades institucionales
4	5, 7 y 9 de mayo	Lunes, Miércoles y Viernes	11:00- 13:00 hrs	Intermediarios y usuarios
5	13 y 15 de mayo	Martes y Jueves	9:00-11:00 hrs	Servidores Públicos
6	19 y 21 de mayo	Lunes y Miércoles	13:00-15:00 hrs	Actividades Institucionales
7	22 de mayo	Martes	11:00- 13:00 hrs	Intermediarios y usuarios

*Cabe mencionar que si bien se definió un objeto de observación en los días y tiempos señalados, cuando se identificó algún elemento de análisis de importancia para la investigación se registró.
Fuente: Elaboración propia con base en el diario de campo.

La información se registró durante siete semanas, se alternaron los días de observación de actividades con el objetivo de cubrir todos los días de la semana y en consecuencia observar también la dinámica de afluencia de los usuarios y los intermediarios. Asimismo, se determinó llevar a cabo la observación en diferentes horarios con el objetivo de cubrir las horas en las que se presta servicio a los usuarios.

Esto nos proporcionó información muy heterogénea; desde datos sobre los informantes claves hasta reflexiones suscitadas por estar inmersos en el caso de estudio, pasando por experiencias de los usuarios, percepciones de los mismos

con respecto al funcionamiento de la institución, o bien datos proporcionados por los intermediarios.

El diario de campo representó una técnica fundamental para la investigación por tres razones: primero, porque nos permitió documentar los hechos relevantes y cuestiones de importancia o hechos perdidos, que fueron de bastante valía para la interpretación de la investigación. Segundo, porque significó un punto de encuentro y diálogo a la vez, entre la teoría y lo que se vive en el ejercicio de las actividades cotidianas. Y tercero, porque la información que se registró en el diario de campo, desencadenó procesos reflexivos, que favorecen ampliamente el proceso de formación y análisis del investigador.

Por último, se hizo un acercamiento a la investigación cuantitativa sobre el tema. Para ello se llevó a cabo una encuesta, cuyo objetivo fue conocer las percepciones de los usuarios con respecto al problema de la corrupción. Los pasos seguidos incluyeron la identificación del universo o población, la selección de la muestra, definir el margen de error, la elaboración del instrumento y la aplicación del cuestionario para la obtención de datos así como su procesamiento, análisis e interpretación.

Para definir el tamaño de la muestra, fue necesario en primer término delimitar la población de esta investigación. Se aplicó el muestreo estadístico como método que permitió la selección de la proporción representativa de la población constituida por un total de 762 encuestados.

El número de personas encuestadas se determinó por medio de la siguiente fórmula:

$$n = \frac{N \sigma^2 Z^2}{(N - 1) e^2 + \sigma^2 Z^2}$$

En donde:

- n = el tamaño de la muestra.
- N = tamaño de la población.
- Desviación estándar de la población =0,5.
- Z = Valor obtenido mediante niveles de confianza. Es un valor constante que, se lo toma en relación al 95% de confianza equivale a 1,96.
- e = Límite aceptable de error muestral 5% (0,05)

La utilización de los diferentes métodos de investigación, permitió ofrecer argumentos más sólidos respecto al problema de la corrupción en el Centro de Servicios Administrativos de Toluca.

4.3. Corrupción político-administrativa: Centro de Servicios Administrativos de Toluca.

En el capítulo 1 definimos la corrupción como el comportamiento de un funcionario público que se desvía de los deberes formales propios de su cargo, debido a una ganancia privada que puede estar relacionada con ingresos económicas o personales (familiares o de círculos muy allegados); con el mal uso del poder público, desvío de recursos públicos y el uso de reglas informales para beneficio personal.

Basándonos en la perspectiva teórica neoinstitucional, recordemos que North ubica en el centro del debate la idea de que el proceso de reproducción social, ha ido generando dos tipos de reglas para normar el comportamiento humano: por un lado, las que establecen prácticas de carácter informal, prácticas sociales provenientes de una información socialmente transmitida; y por el otro, las reglas formales jerárquicamente ordenadas que constituyen el mundo normativo (North, 1993)

En este tenor en este apartado hemos organizado nuestro análisis en dos grandes temas: en el primero, hacemos referencia al análisis de la corrupción e

instituciones formales en el CSAT y nos referimos a tres temas principales: a) la estructura organizacional, b) los procedimientos administrativos y c) la rendición de cuentas. En el segundo apartado, profundizamos en el estudio de las reglas informales que se pudieron identificar como resultado de las entrevistas, el diario de campo y las constantes visitas a la institución objeto de investigación.

4.3.1. Corrupción y reglas formales: un acercamiento al CSAT

Para el caso de este primer apartado, se asume que las reglas formales reducen el nivel de incertidumbre dentro de la institución y en general de la vida social, y por tanto, no generan espacio para que los servidores públicos realicen prácticas corruptas.

Las reglas formales a las cuales haremos referencia son las normas, procedimientos y reglamentos cuya finalidad es el funcionamiento eficiente y eficaz de la organización y por ende ayudan a inhibir la corrupción. Asimismo, se consideran reglas formales aquellas acciones que se han incorporado a la institución con el fin de generar mejores condiciones institucionales.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México (1981), es fundamental para el funcionamiento no sólo del Centro de Servicios Administrativos de Toluca, sino de la administración pública en general³⁹. Aunado a esta ley, encontramos el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, cuya finalidad es normar los diversos procedimientos administrativos que hasta ahora se encuentran dispersos en las distintas leyes de la entidad⁴⁰. A través de éste Código se da unidad, coherencia y sistematización a los actos de los órganos de la administración pública estatal que intervienen en ellos en armonía con las disposiciones que corresponden al proceso administrativo.

³⁹ Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México. Consultada en: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig017.pdf>. Noviembre de 2013.

⁴⁰ Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México. Consultado en: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/cod/vig/codvig002.pdf>. Noviembre de 2013.

Cabe señalar que de acuerdo a lo señalado por el Director del Centro de Servicios Administrativos la organización cuenta con un manual de organización, sin embargo no nos pudo proporcionar el documento. De todos modos, se solicitó mediante el sistema Infomex, y lo que se obtuvo por respuesta fue el manual de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado, justificando que el CSAT, depende ésta instancia; sin embargo, una vez revisado con detalle no se encontró ningún apartado en donde se haga referencia a dicho organismo.

Al respecto, el Administrador del Centro de Servicios Administrativos de Toluca nos comentó:

“el Centro de Servicios Administrativos no cuenta con un manual de procedimientos, pues cada una de las instancias se rige por el manual de procedimientos de la Secretaría, o dependencia directa, es decir, si una persona acude a realizar un trámite de legalización de documentos, el servidor público debe apegarse al manual de procedimientos emitido por la Secretaría General de Gobierno, que es la instancia encargada de ese trámite”
(Entrevistado 1)

Por otro lado, para el funcionamiento de la administración pública estatal, también se considera la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Dicha ley es un código de conducta para los servidores públicos, determina los sujetos de responsabilidad, las obligaciones de los servidores públicos, así como las sanciones a que se hacen acreedores aquellos que incurren en alguna falta⁴¹. De acuerdo a lo establecido por esta Ley “son sujetos, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza en la administración pública estatal o municipal, en sus órganos auxiliares y fideicomisos públicos, y en los Poderes Legislativo y Judicial del Estado, con independencia del acto jurídico que les dio origen” (LRSPEMYM, Art, 2: 6)

⁴¹ Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios. Consultado en: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig014.pdf>. Noviembre de 2013.

Cuando una estructura institucional no cumple su función de reducir la incertidumbre de las interacciones sociales, es decir que no contribuye en la disminución de costos de transacción de dichas interacciones, genera un espacio para que los servidores públicos potencialmente corruptos, se den cuenta que pueden lograr sus intereses individuales por medio de la corrupción (North, 1993)

La corrupción es una manifestación de las debilidades de las reglas formales. En el CSAT el desconocimiento y casi nula aplicación de las reglas y normas formales es una característica predominante.

Derivado de la casi nula aplicación de la normatividad en el Centro de Servicios Administrativos de Toluca, se han generado grupos que no están reconocidos por un reglamento o manual, pero que se han convertido en actores sustantivos del funcionamiento institucional como es el caso de los intermediarios, los cuales se han integrado a pequeños grupos de servidores públicos que han formado una red al interior de la organización, haciendo acuerdos económicos a cambio de la agilización de trámites y por tanto otorgando ganancias para todos aquellos que participan en el acto de corrupción, lo cual evidencia en gran medida la fragilidad en la aplicación de la normatividad existente. Sumado a esto se debe mencionar el notorio desconocimiento de las mismas por parte de los servidores públicos. Sobre este punto en particular se le preguntó al servidor público de ventanilla de la Secretaría del Transporte, sobre la importancia de apegarse al manual de procedimientos para la realización de sus actividades cotidianas, a lo cual nos respondió:

“en realidad no nos apegamos a ningún manual debido a la dinámica tan intensa que tenemos en nuestras labores diarias, atendemos persona tras persona, por tanto si nos apegamos al manual que usted menciona tardaríamos aún más tiempo en dar respuesta, al fin y al cabo, lo que el ciudadano quiere es que su trámite salga” (Entrevistado 2).

Además, cabe señalar que los servidores públicos no tienen claridad con respecto a la estructura organizacional de la institución. Al respecto se le preguntó al

servidor público de atención en ventanilla de la Dirección de Recaudación: ¿a qué autoridad reporta las actividades que realiza? A lo que contesto:

“pues a quienes nos pidan la cifra de nuestra actividades, en mi caso no tengo problema porque mi instancia depende de la Secretaría de Finanzas, por tanto, reporto a la misma institución, a través de Administrador, pero hay compañeros que reportan aquí y en su lugar de adscripción. Por ejemplo, para el caso de los compañeros, cuya actividad depende de la Secretaría del Transporte a veces es bastante complicado, porque acaban de entregar reportes a la Secretaría y resulta que aquí también se los piden, lo cual se hace complicado, pues a veces no saben bien quien es su jefe” (Entrevistado 3)

No sólo el desconocimiento de la norma genera fragilidad en la institución, sino que la precisión con respecto a la forma de organización al interior de la institución y la propia definición de funciones también dificulta que el servidor público tenga claridad con respecto al funcionamiento de la organización.

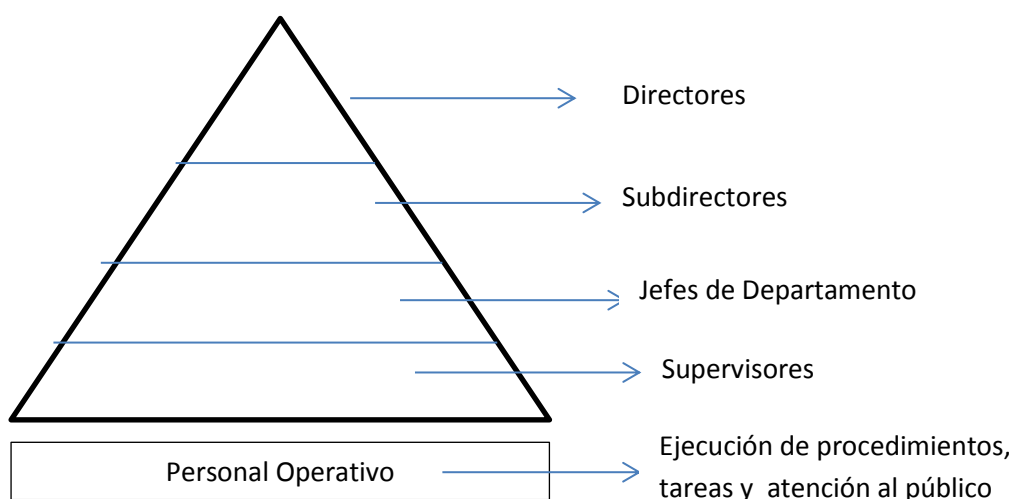
Hemos mencionado de manera general, la importancia de las instituciones formales en el CSAT, por lo que derivado del acercamiento a nuestro objeto de estudio, hemos realizado un pormenorizado análisis de cada una de las reglas formales identificadas como son: a) la estructura organizacional, b) los procedimientos administrativos, y c) la rendición de cuentas, lo cual trataremos respectivamente en las siguientes secciones.

a) Corrupción y reglas formales: Estructura Organizacional del CSAT

Husted (1999) ha investigado la relación entre las diversas formas de jerarquía y el nivel de corrupción. El autor considera que las organizaciones verticalmente jerarquizadas inhiben el desarrollo de una cultura cívica participativa, factor determinante en el control de la corrupción. Es decir que cuanto más grande es la distancia administrativa y real entre un ciudadano común y la autoridad, tanto mayor es el riesgo de corrupción.

Se coincide con Husted al afirmar que las estructuras organizacionales verticales, son las que han determinado mayores casos de corrupción (ver figura 4.4), en el caso del CSAT, pudimos obtener el organigrama correspondiente a dicha instancia, en el cual se observa una estructura totalmente jerarquizada y en forma de pirámide, además de errores bastante graves con respecto a su propia conformación, como lo son las líneas de autoridad, así como los niveles de las diferentes instancias.

Figura 4.4
Estructura Organizacional Jerárquica



Fuente: Elaboración propia con base en Husted, 1999

Aunado a esto los autores como Selligson, 2002; Villoria, 2003; Ades Ditella, 1996, ha constituido la común que las organizaciones públicas grandes presentan mayores oportunidades para que funcionarios desleales establezcan demoras innecesarias en los trámites, permisos, habilitaciones, expedientes, etc., y mediante la aplicación de una cierta discrecionalidad obtengan beneficios -no siempre fundados en los aspectos normativos.

La desorganización interna y la descoordinación entre las diferentes dependencias del CSAT generan ineficiencia, desorden administrativo, reducen los controles e impiden tomar una acción efectiva. La estructura organizacional de una entidad debe responder primordialmente a sus procesos básicos, fundamentales o fines,

estableciendo claramente la línea ejecutiva de la organización como el conjunto de las áreas que tienen a cargo dichos procesos. Desafortunadamente, este esquema no siempre es tenido en cuenta en el momento de estructurar las organizaciones, como es el caso del CSAT.

Para el caso del CSAT pareciera que las unidades sustantivas son las áreas de apoyo, administración, recursos materiales, los cuales ocupan un lugar de privilegio en la estructura organizacional. Esta situación es inconveniente toda vez que la responsabilidad por los procesos fines o misión no es clara al interior de la organización, lo cual entorpece la tarea directiva, dificulta o imposibilita la delegación de autoridad y, lo más grave, hace prácticamente imposible una asignación de responsabilidades por resultados.

Otra consecuencia para el caso estudiado es la reducción de la eficacia, la agregación de valor desaparece, llegando al extremo en el cual la organización comienza a demandar más recursos económicos y disminuir los servicios que se ofrecen. En la medida en que la estructura organizacional sea transparente y privilegie una mejor definición y armonización de metas y responsabilidades acordes con la misión de la entidad, estará contribuyendo al éxito de la misma.

La debilidad de la estructura del CSAT plantea un escenario para que la corrupción se desarrolle e incluso se convierta en la forma cotidiana de proceder. Cuanto más débil es la estructura organizacional del CSAT, hay mayores probabilidades de actos de corrupción, pues la imposibilidad de programar cada uno de los procesos organizacionales, permite la existencia de vacíos administrativos, que son utilizados por los servidores públicos para la obtención de un beneficio personal, y por tanto más erosionadas y deslegitimadas se encuentran sus acciones.

Nos encontramos entonces ante una organización cuya estructura favorece el aprendizaje de la corrupción; pues en realidad su estructura verticalizada, además de la indefinición de funciones y de claridad con respecto a la estructuras de mando, ha ofrecido un velo para la generación de actos de corrupción, los cuales

de inicio fueron de manera individual, pero pareciera que en la actualidad se han institucionalizado al interior del CSAT.

Si bien –como se ha explicado- es la debilidad misma de la estructura organizacional del CSAT la que provoca los incentivos necesarios para el desarrollo de prácticas corruptas, el hecho de que éstas últimas tengan lugar no hace más que profundizar la debilidad de la Administración Pública en general y por tanto ensanchar la brecha entre los servidores públicos, funcionarios públicos⁴² y ciudadanos.

A las críticas sobre las carencias en cuanto a una definición certera de funciones y de una estructura organizacional adecuada, se suma el tema de ineficiencia en los procesos administrativos y de rendición de cuentas, la desconfianza hacia los funcionarios públicos y a las instituciones democráticas.

En este tenor, como un segundo inciso de este primer apartado profundizamos en el tema de procedimientos administrativos. Partimos de que los procedimientos administrativos, son una regla formal de suma importancia en el análisis de la corrupción.

b) Corrupción y reglas formales: Procedimientos Administrativos

Los riesgos de corrupción tienen origen también en procedimientos mal diseñados. Cuando los procedimientos administrativos son largos, excesivos, no son claros y además no se acatan, se genera cierta incertidumbre y mucho desorden administrativo que se traduce en demoras injustificadas, exceso de concentración de poder en las decisiones, términos dilatorios, retraso en las soluciones; los cuales son factores claves para que se presente la corrupción.

⁴² En el capítulo 2, definimos al funcionario público como toda persona incorporada a la Administración Pública por una relación de servicios profesionales y retribuidos, regulados por el Derecho Administrativo. Asimismo, afirmamos que servidor público es la calidad que se le otorga a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión a favor del Estado (Delgado, 2001)

Autores como Tanzi (1998) han señalado que el exceso de regulaciones y autorizaciones necesarias para avanzar en trámites es causa de la corrupción. Es un hecho descrito en casi todos los estudios sobre corrupción que la sobrerregulación administrativa y la ineficiencia de los procesos burocráticos pueden llevar a los ciudadanos a pagar un soborno para acelerar u obtener aquello que los funcionarios debieran brindar apeados a un marco normativo y legal.

Como se mencionó en apartados anteriores, en el CSAT se han hecho esfuerzos – a través del proyecto de modernización administrativa del gobierno del Estado de México- por simplificar los trámites y dar respuesta al ciudadano en menor tiempo de manera eficiente y eficaz. Sin embargo, aún los usuarios que acuden a realizar trámites al CSAT siguen percibiendo tardanza en la realización de su trámite, esto ocasiona que los usuarios se acerquen a los intermediarios para realizar su trámite de manera más sencilla y rápida, aunque el costo sea mayor.

De hecho, los usuarios que recurren a los intermediarios tienen la percepción de que aunque el trámite sea más costoso, se acarrear ciertos beneficios como el de reducir el tiempo de espera y los retrasos que conlleva seguir todos los procedimientos burocráticos.

En el caso del CSAT, existen trámites⁴³ muy rápidos como el caso de la expedición de licencias y permisos para conducir vehículos de servicios particular, hasta trámites que duran alrededor de uno o dos meses en concluir, como el alta de registro, expedición inicial de placas para vehículos de servicio público, por mencionar alguno. En los trámites que implican mayor duración en el tiempo de respuesta es donde se recurre con mayor frecuencia a los intermediarios.

En este sentido se podría inferir que trámites rigurosos y excesivos incentivan la corrupción. Si bien, como mencionamos en apartados anteriores, a partir del año 2006 el Gobierno del Estado inició esfuerzos por incorporar tecnología, por ofrecer

⁴³ Es importante aclarar que solicitamos al Administrador del CSAT una lista sobre el tiempo de duración de cada uno de los trámites que se prestan en el Centro de Servicios Administrativos de Toluca y no nos fue proporcionada. Asimismo, los entrevistados 3 y 4, afirman que no hay periodos de tiempo definidos, por lo que la resolución en el tiempo de respuesta puede variar.

un puntual seguimiento de los tiempos de respuesta, un programa permanente de capacitación a los funcionarios públicos, el uso de tecnologías de la información para facilitar el pago de impuestos y la atención personalizada, la incorporación de sistema de turnos, así como que el ciudadano pudiera realizar sus trámites mediante internet, a ocho años de haber formulado y puesto en práctica estas mejoras no se han logrado consolidar, sobre todo en lo que se refiere a la incorporación de citas programadas, o de trámites a través de internet, pues como mencionaremos en los próximos apartados, en cuanto a transparencia y acceso a la información existe un atraso importante.

De acuerdo a lo observado, en el CSAT todo procedimiento, tiene implícita una dinámica; unos son lentos y costosos, se detienen por la acción voluntaria y caprichosa de los servidores públicos que les imponen un freno innecesario; otros en cambio tienen una secuencia fluida y cada paso se ejecuta en su oportunidad y sin restricciones, éstos en su mayoría, son aquellos trámites sencillos y que no requieren de mucho papeleo.

A continuación se indican algunas de las principales debilidades que se pudieron registrar en el actuar cotidiano del CSAT:

- Carecen de plan estratégico, es decir, no tiene definidas las estrategias, políticas y planes detallados para alcanzarlos.
- Mala imagen debido a las fallas en la calidad del servicio, esto debido a que la atención de los servidores públicos hacia los usuarios, no siempre es cordial ni certera, es decir la información que se les proporciona en muchas ocasiones es escueta o bien equivocada.
- Excesiva centralización de información, es decir, cada una de las dependencias tiene conocimiento únicamente de lo que su área realiza.
- Obsolescencia tecnológica, pues los trámites deben realizarse directamente en las ventanillas, y no hay un portal electrónico de los servicios que ofrece el CSAT

- Estructura organizacional dispersa; ya que no tienen claridad con respecto a la conformación de la organización, hay confusiones con respecto a las líneas de autoridad y de mando.
- Acumulación real o ficticia de trabajo y presencia de desorden en los puestos de trabajo, se observan documentos en todos los escritorios, y acumulación de los mismos.
- Tensión, mal humor, irritabilidad y malestar generalizado de los empleados;
- Cambios imprevistos y sin justificación de los turnos de atención y de los requisitos del servicio, viéndose obligado el usuario a realizar viajes y gastos no previstos;
- Anteponer las normas y reglamentos al servicio como una forma de eludir la atención.
- Exigir el cumplimiento de requisitos y documentos innecesarios;
- Excesivo control o carencia del mismo en las diferentes actividades;
- Alto número de quejas de los usuarios, con el agravante de que no se atienden o se dilata la solución;
- Desmedido uso de teléfono, lo cual impide atender diligentemente a los clientes y desempeñar oportunamente el trabajo;
- Carencia de información para evaluar los resultados o tomar decisiones;
- Elevado número de formatos de papelería y altos costos de la misma
(Diario de campo, 14 de abril-22 de mayo)

Se podría adelantar con estos antecedentes, que el exceso de trámites promueve la corrupción, pues el ciudadano en su afán por superar la inoperancia gubernamental recurre a los servidores públicos o a los intermediarios para agilizar su proceso a cambio de ofrecerles dinero.

Sumado a todo lo anterior, cabe mencionar la ausencia de procesos y procedimientos formalizados y documentados, lo cual es otro de los problemas que enfrenta el CSAT, pues al no existir documentación estadística, descriptiva o informes de actividades, la memoria institucional se concentra en la memoria de individuos aislados y se abre la posibilidad de que un proceso cualquiera sea

susceptible de interpretaciones diversas. Adicionalmente, es difícil definir parámetros de rendimiento, establecer normas de manejo o definir metas de resultados, porque cada actividad se realiza de manera casuística.

A menudo la formalización y documentación de los procedimientos⁴⁴ es percibida por los usuarios como una actividad poco útil, debido a la excesiva cantidad de pasos que deben seguir para la conclusión de un trámite⁴⁵.

Cada procedimiento tiene una duración que se define dentro de las condiciones normales de desempeño de los servidores públicos. Existen dos tiempos: uno de procesamiento interno, es decir el tiempo que tarda la entidad en ejecutar el proceso, y otro, el tiempo usuario, que es el que éste invierte en sus trámites ante el CSAT. Los dos tiempos deben acercarse para tratar de equipararlos por medio del uso de tecnología y otros mecanismos. De otra parte, el número de pasos que conforman el procedimiento y su ordenamiento genera altos riesgos de comportamientos inadecuados, como el hecho de que los usuarios recurran a los intermediarios, y de los servidores públicos al aceptar la presencia de los intermediarios al interior de la organización.

En consecuencia, es importante estudiar el ciclo y la duración real de cada etapa del procedimiento, con el fin de que desaparezcan los cuellos de botella, se descongestionen y agilicen; y los usuarios no se vean obligados a pagar a los servidores públicos o intermediarios para que presten sus servicios con celeridad y eficiencia.

Sumado a lo anterior, es importante que el CSAT, institucionalice los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, pues son elementos fundamentales para

⁴⁴ “Un procedimiento es el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin” (Guzmán, 2011: 103). El procedimiento administrativo, se configura como una garantía que tiene el usuario de que la administración no va actuar de modo arbitrario y discrecional.

⁴⁵ Un trámite se define como cualquier solicitud o entrega que las personas físicas o morales del sector privado hacen ante una dependencia u organismo, ya sea para cumplir una obligación, obtener un beneficio o servicio, o en general, a fin de que se emita una resolución, así como cualquier documento que dichas personas estén obligadas a conservar (Artículo 69-B, párrafo tercero de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo)

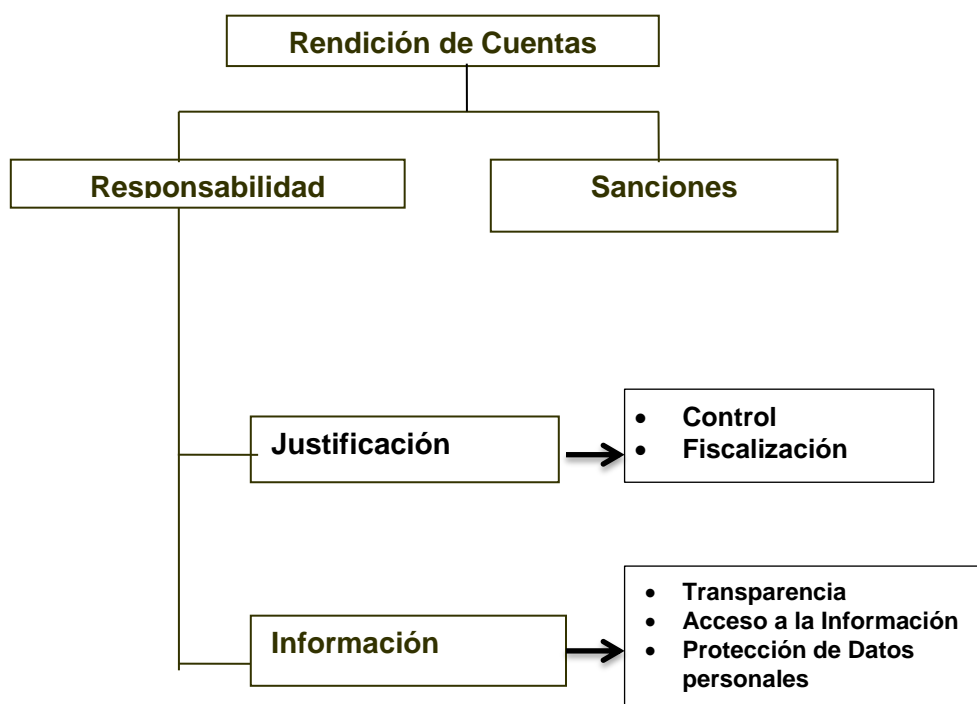
fortalecer la credibilidad y legitimidad institucional. En el siguiente inciso de este primer apartado abordaremos con más detalle el tema.

c) Corrupción y Reglas Formales: Rendición de cuentas en el CSAT

Una de las reglas formales directamente relacionada con el fenómeno de la corrupción es la rendición de cuentas, la cual se define como la “obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento” (Ugalde 2002: 9).

La rendición de cuentas es una práctica que fortalece a las instituciones democráticas y el Estado de derecho, debido a que obliga a sus funcionarios públicos a informar y justificar sobre sus acciones, hacerse responsable y en su caso someterse a una sanción (ver figura 4.5), lo cual de principio fortalece la credibilidad y confianza ante los ciudadanos. Por el contrario, sino se garantiza el acceso a una información fidedigna y adecuada de las acciones de gobierno, si no se justifican las acciones, y si no se sanciona a los servidores públicos que incurran en alguna falta entonces, existirán mayores riesgos de que las instituciones públicas se corrompan, ya que estaríamos en un contexto de opacidad en las acciones públicas. Por tanto, la rendición de cuentas es una condición necesaria, aunque no suficiente, para el control efectivo de la corrupción, pues supone no solamente transparentar el quehacer del gobierno y hacerlo sujeto al escrutinio de todos, sino también permitir el acceso a la información, justificar sus acciones, responsabilizar a los servidores públicos y en su caso sancionarlos (Schedler, 2004). De ahí el estrecho vínculo entre la rendición de cuentas y el combate a la corrupción.

Figura 4.5
Modelo de Rendición de Cuentas



Fuente: Elaboración propia con base en: Schedler, 2004 y Ugalde, 2000.

En este tenor, vale la pena hacer un acercamiento a cada uno de los aspectos que integran la rendición de cuentas. En primer lugar, la transparencia significa que “las razones de toda decisión gubernamental y administrativa, así como los costos y recursos comprometidos en esa decisión y su aplicación, están accesibles, son claros y se comunican al público en general” (Guerrero y Hofbauer 2003: 3). De tal suerte que la transparencia “implica la práctica de colocar la información en la vitrina pública para que los interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior” (Ugalde 2002: 10). En este entendido, la transparencia implica hacer pública la información, lo cual se ha venido haciendo principalmente a través de los portales electrónicos de las dependencias públicas.

Con respecto a este primer rubro, vale la pena decir que el CSAT, si bien es un sujeto obligado⁴⁶, no se puede hacer la solicitud de información de manera directa, sino que la solicita a través de la Secretaría de Finanzas, quien otorga el presupuesto correspondiente e informa de manera integral sobre el logro de metas y resultados de los Centros de Servicios Administrativos. En este entendido, requerimos a la Secretaría de Finanzas a través del Infoem el reporte sobre los usuarios atendidos, el presupuesto asignado, el cumplimiento de metas, el organigrama, el manual de organización, sin embargo alguna información no fue clara y otra no se nos proporcionó, aun cuando se requirió en tres ocasiones⁴⁷.

Aunado a esto el CSAT no cuenta con portal electrónico, lo cual no permite conocer los servicios que se ofrecen, los documentos que se requieren para realizar el trámite o los costos. Sumado a esto no hay una página en donde el usuario pueda consultar reportes de actividades, uso de recursos, programación de metas y avances institucionales con respecto al status de los trámites.

Al concepto de transparencia se le complementa con la noción de su contrario, es decir, la opacidad, la cual describe a aquellas instituciones que no hacen público sus formas de operar, que no informan a la gente sobre las decisiones que adoptan y los recursos que emplean en su funcionamiento. En este estado podemos incluir al caso del CSAT. En el entendido de que el acceso a la información es casi inexistente, la Secretaria de Finanzas si tiene la obligación de proporcionar información con respecto a los Centros de Servicios Administrativos. Al respecto solicitamos mediante sistema del Infoem⁴⁸, información sobre número de personas atendidas, presupuesto asignado, demarcación geográfica de cada Centro de Servicios –por mencionar algunos ejemplos-, sin embargo, la respuesta a la solicitud fue escueta, vaga, muchas veces confusa y evidentemente no es

⁴⁶ Los sujetos obligados son todas las instituciones que deben cumplir, sin excepción alguna, con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, de acuerdo al artículo 7° de dicha Ley se consideran sujetos obligados: **I.** El Poder Ejecutivo del Estado de México, organismos auxiliares, los fideicomisos públicos y la Procuraduría General de Justicia; **II.** El Poder Legislativo del Estado, los órganos de la Legislatura y sus dependencias. **III.** El Poder Judicial y el Consejo de la Judicatura del Estado; **IV.** Los Ayuntamientos y las dependencias y entidades de la administración pública municipal; **V.** Los Órganos Autónomos; y **VI.** Los Tribunales Administrativos (LTYAIP, art.7)

⁴⁷ Solicitud realizadas mediante Infoem: No. 0048/SF/IP/2013, No.0073/SF/IP/2013, No. 203420200/057/2013

⁴⁸ Solicitud realizadas mediante Infoem: No. 0048/SF/IP/2013, No.0073/SF/IP/2013, No. 203420200/057/2013

colocada en la vitrina pública, por lo que el usuario no puede acceder a ella de manera rápida. Un ejemplo

Al respecto el entrevistado 2 indicó:

“Nosotros únicamente reportamos a la Secretaría de Finanzas, y a su vez ésta es la encargada de generar las respuestas, los reportes, y todo lo que tenga que ver con recursos, y acciones, es por eso que no tenemos una página de internet específica, porque para ello está la de la Secretaría, además como no manejamos información muy precisa, ni se maneja mucho dinero, por eso no se ha requerido” (entrevistado 2)

Si bien la Secretaría de Finanzas si tiene un portal electrónico, no existe información con respecto a los Centros de Servicios Administrativos, por lo que podríamos afirmar la existencia de una debilidad institucional que de principio genera opacidad, falta de credibilidad y confianza institucional.

En segundo término, el control y la fiscalización como mecanismos indispensables de la rendición de cuentas, se han instrumentado como elementos de vigilancia de los actos del gobierno y las organizaciones públicas, claves para una eficiente administración. Ambos son parte sustantiva de la rendición de cuentas, ya que es cuando el servidor público debe asumir su responsabilidad, explicar y justificar sus actividades.

Adam, afirma que “la fiscalización es la acción por medio de la cual se evalúan y revisan las acciones de gobierno considerando su veracidad, razonabilidad y apego a la ley” (Adam; 1996:8). Mientras que Larios define al control como “la aplicación de los mecanismos necesarios para que la administración pública se mantenga dentro de los límites establecidos por la ley los previstos en los planes y programas de gobierno” (Larios; 2001:79-80).

De acuerdo a la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México, todas las entidades públicas que reciben presupuesto público para llevar a cabo sus

actividades son sujetos a fiscalización (LFSEM, Art.4) por lo que tienen la obligación de informar, explicar y justificar sus actividades.

En cuanto al tema del control, y como se mencionó anteriormente como parte de las instancias que integran el CSAT, existe un módulo perteneciente a la Secretaría de la Contraloría cuya función es atender quejas y sugerencias de los contribuyentes o usuarios. Solicitamos la información con respecto a las quejas y denuncias de los usuarios, la cual concentramos en el siguiente cuadro:

Cuadro 4.5
Contraloría Interna
Relación de quejas- denuncias y recursos de reconsideración
2013-2014

Sanciones	Quejas	Porcentaje
Inhabilitación	1	.78
Suspensión	12	9.3
Apercibimiento	10	7.8
Inadmisibles	66	51.4
Sin responsabilidad	13	10.5
De archivo	26	20.3
TOTAL	128	100%

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos de la Secretaría de la Contraloría.

Inhabilitación: Prohibición temporal para desempeñarse en el servicio público.

Suspensión: Privación temporal del ejercicio, cargo o comisión y remuneración correspondiente.

Apercibimiento: Es una corrección disciplinaria, la cual se identifica como una prevención especial, llamada de atención o advertencia para el servidor público para que haga o deje de hacer determinada cosa.

Inadmisibles: Es la sanción prevista expresa o tácitamente en la ley para declarar la ineficacia de un acto procesal penal que la ley considera que no debe producir efectos procesales.

El cuadro 4.5 muestra el reporte que hace la Contraloría respecto a la relación de quejas- denuncias, no obstante, los datos que se otorgan no dan idea de quiénes fueron sancionados o por qué motivo, la información es escueta y no permite un análisis al respecto. Otro aspecto importante es que del total de las quejas interpuestas (128), solo 13 fueron acreedoras a una sanción (12 suspensiones y 1 inhabilitación), ya que 92 de ellas quedaron sin resolver (66 inadmisibles y 26 de archivo) lo cual representa un 71% de quejas a las cuales no se les dio seguimiento.

El tema de las sanciones es tratado de manera discrecional, el módulo de control instalado al interior del CSAT, no nos proporcionó información, asimismo los

servidores públicos lo desconocen. En entrevista el servidor público de ventanilla nos comentó:

“sé que en la Ley de Responsabilidades se estipulan una serie de sanciones, sin embargo no sabría específicamente cuáles son, ya que en realidad en el CSAT, no se ha sancionado a servidores públicos, y si se ha hecho alguna sanción ha sido por parte de la instancia directa, por lo que no nos enteramos” (entrevistado 2).

Más allá de las cifras a las que se ha hecho referencia, no existe registro alguno de sanciones a servidores públicos ni de los motivos o las causas por las cuales se registraron las denuncias.

Además del seguimiento a las denuncias y quejas, la Secretaría de la Contraloría vigila el cumplimiento de las actividades del CSAT a través de las auditorías, ya que a partir de esta acción se vigilan las actividades financieras, operativas y los resultados del Centro, y en consecuencia se pueden llevar a cabo acciones de mejora o corrección de actos que desvíen los objetivos de la institución.

Para dar un mayor sustento sobre las actividades de la contraloría se buscaron resultados de las auditorías a las actividades del CSAT, los cuales resumimos en el cuadro siguiente:

Cuadro 4.6
Centro de Servicios Administrativos de Toluca
Informe de las Auditorías/ Secretaría de la Contraloría
2013

Auditorías	Observaciones					
	Nombre	Programadas a la fecha	Concluidas a la fecha	Emitidas	Solventadas	Pendientes por solventar
Cumplimiento Programa Anual de Actividades	1	1	1	1	0	0
Adquisiciones	2	2	16	15	1	0
Recursos Humanos	2	2	12	12	0	0
Ejercicio Presupuestal	2	2	20	16	4	0
Inventario de Mobiliario y Equipo	1	1	4	4	0	0
Total	8	8	53	48	5	0

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de la Secretaría de la Contraloría a través de infomex

De acuerdo a los resultados emitidos se observa que durante el 2013 se atendieron con oportunidad las auditorías planeadas (8), además se dio seguimiento al proceso de solventación, aclaración o justificación de las diversas observaciones detectadas como resultado de las auditorías practicadas al CSAT. Del total de las observaciones emitidas (53), 48 de ellas fueron solventadas, por lo que sólo 5 quedaron pendientes por solventar. El cuadro 4.6 muestra que derivado de la tarea que realiza la Secretaría de la Contraloría, se llevan a cabo actividades de mejora en las actividades administrativas, pero también se adjudican responsabilidades, esto implica darle un seguimiento a las observaciones realizadas.

Al respecto en entrevista, el Administrador del CSAT mencionó

“la función de la contraloría es imprescindible, ya que su papel de vigilancia a través de las auditorías, nos permite observar las fallas en las que se está incurriendo en la realización de las actividades, lamentablemente no existen acciones de seguimiento a las observaciones que se hacen, por lo que puedes hacer caso omiso a lo que se indique por parte de la contraloría” (Entrevistado 1).

Si la contraloría no da seguimiento a las observaciones realizadas, no tiene mucho caso llevar a cabo las auditorías, ya que como dice el entrevistado, pueden o no hacer caso de las observaciones.

Para profundizar más en el tema, solicitamos a la Secretaría de la Contraloría, mediante sistema Infoem, información sobre las sanciones a Servidores Públicos del CSAT, la cual concentramos en el siguiente cuadro:

Cuadro 4.7
Sanciones a Servidores Públicos
Centro de Servicios Administrativos de Toluca
2012-2013

Tipo de Sanción	2012	2013	TOTAL
Amonestaciones	974	1059	2033
Inhabilitaciones	108	99	207
Suspensiones	278	275	553
Sanciones Económicas	224	223	447
Destituciones	50	56	106
Sanciones Pecuniarias*(Manifestación de Bienes)	944	886	1830
Sanciones Resarcitorias**	65	56	121
Sanciones impuestas derivadas de Procedimientos administrativos	2320	2157	4477
Procedimientos administrativos resueltos sin sanción	910	976	1886

Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos a través de Infoem (Secretaría de la Contraloría)

*Sanciones pecuniarias: La sanción pecuniaria es un castigo que consiste en el pago de una multa por haber cometido un hecho punible según la Ley.

**Sanciones resarcitorias: Reparación de las cosas al estado que se encontraban antes del obrar ilícito.

La democracia se consolida y garantiza cuando se fortalecen permanentemente los sistemas de transparencia y determinación de responsabilidades, en el sector público. Si un estado no lo garantiza, y el ciudadano no tiene acceso a una información fidedigna y adecuada; si no existen normas y mecanismos que puedan exigir tanto a las autoridades políticas como técnicas una rendición total y clara de las cuentas públicas, entonces, se corre el riesgo de incurrir en actos de corrupción. No obstante, cuando hablamos del problema de la corrupción, no sólo es un asunto de violación de reglas, procedimientos y leyes, sino que también de vigencia de reglas informales que se han venido institucionalizando a través del tiempo y que tienen que ver con bajos niveles de moralidad pública.

4.3.2. Corrupción y reglas informales: un acercamiento al CSAT.

Se han identificado tres reglas informales prevalecientes en la rutina administrativa del CSAT: primero, las actividades que se llevan a cabo se hacen de acuerdo a la tradición y costumbre, no siendo importante apegarse a los manuales de organización y procedimientos. Segundo, se encuentra la existencia de intermediarios, como una figura común al interior del CSAT; y tercero, se observa una red organizada entre servidores públicos e intermediarios.

Con respecto al primer punto, los servidores públicos hacen sus actividades por rutina, por costumbre y por tradición, no se apegan a ningún documento formal para llevar a cabo sus actividades cotidianas. Al respecto, en entrevista los servidores públicos de ventanilla comentaron:

“como trabajador, aprendes a hacer las cosas con la práctica, apegarse a reglas o normas sería retrasar aún más los trámites de los usuarios” (entrevistado 2).

El servidor público interpreta que las reglas o procedimientos a seguir dificultan la rápida y oportuna respuesta a los trámites, pues de acuerdo a lo que se menciona es tedioso apegarse a procedimientos administrativos.

“No hacemos mucho caso de los procedimientos, pues en primera cuando llegamos no nos dan el manual para repasarlo, en segunda solo lo he visto una vez, pero me pareció que eran muchos pasos a seguir y hay casos en los que se pueden ahorrar muchos de los procedimientos que ahí están establecidos, por eso más vale aprender en la práctica, porque a veces los pasos a seguir son muchos” (entrevistado 3)

Con respecto a la existencia de intermediarios son un grupo de personas organizadas que se ubican al exterior del CSAT, y son quienes ofrecen sus servicios a la gente cuando llega a realizar algún trámite. Se observa que entre ellos hay un líder, quien es el que va cediendo los turnos para abordar a la gente. Derivado de la práctica de campo y de las visitas continuas al objeto de estudio, nos pudimos percatar que los intermediarios tienen aceptación y logran hacer acuerdos con los servidores públicos al interior del CSAT. De hecho cuando se le preguntó a uno de los intermediarios sobre la forma en que se incorpora al CSAT, éste nos contestó:

“Pues ya tenemos conectes adentro, entre ellos se organizan para recibirnos los documentos e irlos incorporando a los que tienen ya formados, obviamente le

tienen que dar preferencia a los que nosotros les entregamos porque no podemos tardar mucho en regresarle los documentos al usuario, pero haciendo los conectes ya es muy fácil, porque todos nos identifican” (Entrevistado 4)

La incorporación de los intermediarios a la institución como parte de la estructura organizacional es un asunto preocupante para la institución, los funcionarios y servidores públicos, pues significa una falta a las reglas formales, esto debido a los sobornos que se proporcionan a los servidores públicos por cada uno de los trámites realizados, lo cual significa una violación a las reglas formales.

Por último, al interior del Centro de Servicios Administrativos también se observó que los servidores públicos están organizados para recibir los documentos y darle seguimiento al trámite que los intermediarios incorporan. Pudimos ver que el intermediario ingresó a las oficinas de la Secretaría del Transporte, se dirige a un servidor público al cual le enseñó un sobre, posteriormente éste último abrió la puerta, el intermediario entra y revisan la documentación, posteriormente sale el intermediario y ofrece información al usuario, quien espera afuera. En ocasiones regresa con documentos en la mano, el usuario firma y el intermediario vuelve a entrar a las oficinas. Sale nuevamente, y regresa en determinado tiempo (aproximadamente 1 o 2 hrs). Mientras tanto el servidor público que recibió los documentos lo pasa a quien está en ventanilla, los revisa y los transfiere a tres escritorios distintos, en donde además sellan o firman algunos documentos. El intermediario regresa a la oficina en donde en un primer momento entregó los documentos, los recoge con el servidor público a quien se los confirió y posteriormente se los regresa al usuario quien todo el tiempo permaneció fuera del CSAT (Diario de campo, 23 de abril de 2014)

Derivado de la elaboración del diario de campo, pudimos detectar dos tipos de sobornos al interior del CSAT: 1) aquellos que pretenden apresurar una decisión o un proceso mediante su alteración; y 2) los que intentan cambiar una decisión, violando leyes, reglas y reglamentos. Se puede decir que los pagos que pretenden acelerar un procedimiento por lo general se dan en los niveles administrativos más

bajos; mientras que intentan cambiar una decisión se dan en mandos medios y altos.

Independientemente del nivel en que se presenta, lo preocupante es la existencia de corrupción, la cual puede considerarse como una patología burocrática en cuanto se trata de una violación a los procesos de trabajo legales para obtener ganancias privadas. Asimismo, las prácticas corruptas dentro de una organización suponen la existencia de acciones internas y ocultas que contravienen un código ético. Las cuales representan, en suma, violaciones a dicho código ético y a las reglas y normas que regulan el comportamiento de los participantes en la organización.

En el CSAT las tareas administrativas tienen un nivel muy elemental, y tiene que ver con la carencia de capacitación del personal, y de conocimiento con respecto a sus responsabilidades legales y administrativas. Programas de inducción al servicio público, de alta gerencia, de uso de tecnologías, premios o castigos por el desempeño en la gestión pueden generar un nuevo ambiente que minimice la discrecionalidad, garantice mayor confiabilidad y funcionalidad en los sistemas de control y contribuya a reducir los riesgos de corrupción.

A modo de conclusión de los apartados anteriores podemos decir que existen reglas formales e informales que han permitido la existencia de la corrupción en el CSAT, las cuales resumimos en el cuadro 4.8 y 4.9.

Cuadro 4.8
Reglas formales
Centro de Servicios Administrativos de Toluca

Descripción	Posibles consecuencias	Problema
REGLAS FORMALES		
<ul style="list-style-type: none"> Exceso de poder o autoridad concentrada en determinadas áreas, cargo o funcionario 	<ul style="list-style-type: none"> Discrecionalidad y posible extralimitación de funciones Dificultad para implantar controles Ineficiencia Administrativa 	Alta centralización
<ul style="list-style-type: none"> Otorgamiento de responsabilidades, autoridad y capacidad para decidir, sin criterios bien definidos y no hay rendición de cuentas 	<ul style="list-style-type: none"> Ausencia de controles Desorden administrativo por ausencia de políticas claras y homogéneas Derroche y desaprovechamiento de recursos 	Descentralización sin control
<ul style="list-style-type: none"> No existe reglamentación o normas que permitan la actuación transparente de funcionarios y servidores públicos 	<ul style="list-style-type: none"> Cualquier funcionario actúa en forma indebida amparado en la inexistencia de las normas que debería observar 	Ausencia de normas
<ul style="list-style-type: none"> Proliferación de regulaciones que dificultan el quehacer administrativo 	<ul style="list-style-type: none"> Servidores públicos o usuarios pueden aprovechar para ofrecer, la violación de las normas o su inobservancia 	Procedimientos excesivos
<ul style="list-style-type: none"> La información no es divulgada, puede ser manipulada o acomodada 	<ul style="list-style-type: none"> No hay credibilidad en la institución y en los servidores públicos 	Falta de transparencia
<ul style="list-style-type: none"> El pago a los servidores públicos no se ajusta a sus niveles de formación, profesionalismo y capacidad 	<ul style="list-style-type: none"> Los servidores públicos hacen uso indebido de los recursos de la organización para mejorar sus ingresos 	Baja remuneración
<ul style="list-style-type: none"> Hay alta rotación del personal en el nivel directivo 	<ul style="list-style-type: none"> Falta de manejo adecuado de las funciones 	Inestabilidad directiva
<ul style="list-style-type: none"> No se han incorporado desarrollos tecnológicos para responder a los requerimientos, exigencias, objetivos y compromisos adquiridos por la institución. Se registra un mayor contacto con los ciudadanos porque éste no puede obtener información por medios tecnológicos 	<ul style="list-style-type: none"> Incide en el procedimiento y calidad de la información, en la agilidad, costos y credibilidad en cuanto a los procedimientos y seguridad de los mismos Se favorece el soborno y se impide la ejecución exitosa de otros procesos. 	Baja capacidad tecnológica

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos mediante el diario de campo y las entrevistas.

Cuadro 4.9
Reglas Informales
Centro de Servicios Administrativos de Toluca

Descripción	Posibles consecuencias	Problema
REGLAS INFORMALES		
<ul style="list-style-type: none"> • Los procedimientos no están identificados ni están acompañados de estrategia o indicadores de evaluación • Se desconoce la relación entre los procedimientos internos y externos y no se ejerce control sobre los mismos. • Los procedimientos no son adoptados ni conocidos, por lo que no son implementados o están sujetos a constantes modificaciones 	<ul style="list-style-type: none"> • No es posible identificar los errores causados por la mala administración de los que obedecen a actos contrarios a la ética del servicio público • Se favorece el tráfico de influencias y el pacto entre intereses particulares • Presencia de disfunciones e indiferencia frente a las finalidades que persiguen los procedimientos y/o indisposición de los funcionarios para ejecutarlos. 	Carencia de evaluación y seguimiento de trámites y procedimientos
<ul style="list-style-type: none"> • Los procedimientos y los métodos para ejecutar las actividades cotidianas no son conocidos, no están definidos en manuales, se improvisan las condiciones y criterios de decisión. 	<ul style="list-style-type: none"> • Alta discrecionalidad y concentración de poder que afecta al logro de objetivos institucionales • Se politizan la visión y los controles que orientan la gestión • Se dificulta el seguimiento y evaluación de los factores que inciden sobre la eficacia y eficiencia. 	Ausencia de procedimientos debidamente establecidos y formalizados
<ul style="list-style-type: none"> • Los funcionarios públicos hacen uso de las normas según sus intereses particulares 	<ul style="list-style-type: none"> • Interpretación y uso de las normas para favorecer intereses personales. 	Adaptación subjetiva de las normas
<ul style="list-style-type: none"> • Los servidores públicos no están satisfechos con la organización 	<ul style="list-style-type: none"> • Bajo compromiso de los servidores públicos con la organización 	Desmotivación
<ul style="list-style-type: none"> • Servidores Públicos sin condiciones requeridas para realizar su trabajo con calidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Manejo indebido de las funciones cotidianas 	Falta de profesionalismo y baja capacitación
<ul style="list-style-type: none"> • Falta de autoridad o capacidad gerencial para tomar decisiones en contra de quienes contravienen las normas 	<ul style="list-style-type: none"> • No hay respeto de los funcionarios por los principios éticos, con la certeza de que pueden ser cubiertos por la impunidad. 	Conformismo
<ul style="list-style-type: none"> • La dirección no muestra interés ni responsabilidad para mantener programas a favor de la ética 	<ul style="list-style-type: none"> • Cualquier comportamiento indebido puede ser tolerado, imitado o compartido 	Falta de programas que promuevan la ética pública**
<ul style="list-style-type: none"> • Los directivos no son el mejor ejemplo de respeto por las normas éticas y, por el contrario, ofrecen mal ejemplo 	<ul style="list-style-type: none"> • Los funcionarios se sienten en libertad de cometer actos corruptos porque saben que a sus directivos n les conviene castigarlos por falta de autoridad moral. 	Falta de probidad
<ul style="list-style-type: none"> • No se cuenta con parámetros que favorezcan una administración racional de los trámites y procedimientos • Los requisitos, tiempos y condiciones de atención de los servicios no están determinados. • Los ciudadanos desconocen las condiciones, requisitos, costos y tiempos de los servicios que ofrece la institución 	<ul style="list-style-type: none"> • Propician la exigencia de dádivas o el ofrecimiento de las mismas • Se afecta la credibilidad del ciudadano en las entidades prestadoras de servicios • Afectan la generación de una cultura organizacional para la eficacia y la eficiencia. 	Procedimientos de acuerdo a la costumbre y tradición

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos mediante el diario de campo y las entrevistas.

** La ética pública se refiere a comportamientos humanos, los cuales se expanden y se traducen en comportamientos de instituciones (partidos, Estado, servicios públicos, etc.). Es evidente que las instituciones no tienen atributos humanos (como la probidad), pero sus jefes, tripulantes, gestores o líderes son los que le imprimen un comportamiento determinado. La cultura organizacional, incluye los valores sostenidos, desarrollados y compartidos por un grupo social que integra una institución, tal como una empresa, ejército o servicio público y que se traduce en un comportamiento ético o anti ético

Como se muestra en los cuadros 4.8 y 4.9, tanto las reglas formales como las informales han permitido la presencia de actos de corrupción. Con respecto a las reglas formales, podemos afirmar que la falta de apego al marco normativo, a un manual de organización y al exceso de regulaciones en los trámites que se llevan a cabo al interior del CSAT permite la proliferación de actos corruptos. Por otro lado, podríamos aseverar que el funcionamiento de las reglas informales se debe, en gran medida, a la debilidad de las reglas formales, pues esto origina que los servidores públicos hagan uso de las normas de acuerdo a sus intereses y que se guíen por la costumbre en su quehacer cotidiano.

Independientemente del valor explicativo que pueda ofrecer el diagnóstico del fenómeno de la corrupción, hoy se le percibe como un problema público de primer orden. Esto representa un cambio fundamental en la percepción, actitud e importancia, que se le da al tema por parte del Estado, el gobierno, los políticos, los medios de comunicación y demás actores sociales. En este sentido, la academia y en el ámbito de las ciencias sociales, podrían aportar muchos elementos de análisis y programas de investigación que contribuyeran en la tarea de identificar y explicar las causas de la corrupción.

Se requiere con urgencia avanzar en este tipo de estudios para poder determinar con cierto nivel de precisión las características esenciales de la corrupción así como la percepción que tienen los ciudadanos de ésta. El siguiente apartado ofrece un panorama que complementa lo hasta ahora aquí expuesto; es decir, la elaboración de un estudio cuantitativo a través de la aplicación de una encuesta, que nos permitió hacer una análisis de mayor profundidad.

4.4. Percepción sobre la Corrupción político-administrativa en el Centro de Servicios Administrativos de Toluca.

El propósito central de este apartado es la obtención de información no escrita, pero que es fundamental para la explicación sobre el tema de la corrupción en el CSAT. Los datos provienen de una encuesta llevada a cabo durante el mes de mayo de 2014, intercalando los días de la semana y de manera aleatoria. El enfoque cuantitativo permite analizar la percepción que tienen los usuarios respecto a los servicios y funcionamiento del CSAT.

Los datos aquí presentados, son resultado de una muestra de 762 cuestionarios (ver anexo 2) aplicados a usuarios del CSAT. Dicha encuesta ofrece una perspectiva distinta del problema, pues es un acercamiento que nos permite conocer cuál es la percepción de los ciudadanos con respecto al funcionamiento de la institución y de los servidores públicos.

El tiempo utilizado para la aplicación del cuestionario fue de entre 10 y 15 minutos. El tipo de preguntas están dirigidas a obtener la opinión del ciudadano en los siguientes aspectos: posibles causas que facilitan y/o generan la corrupción, participación del usuario en actos de corrupción, participación de servidores públicos en actos corruptos así como percepción de la corrupción en la institución.

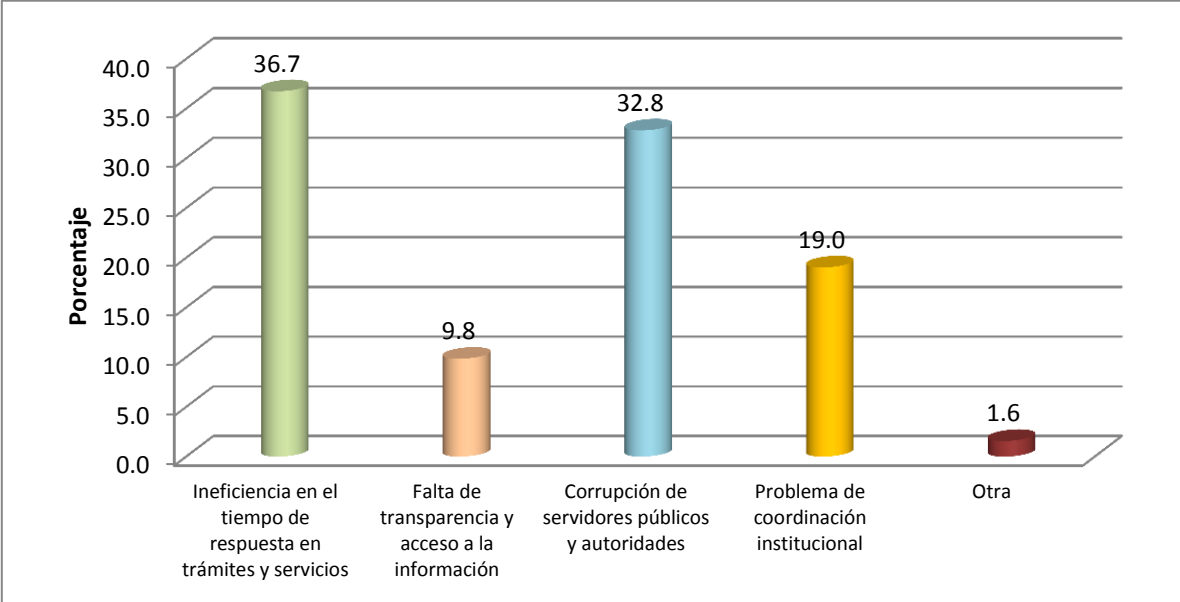
De acuerdo a los resultados de la investigación se encuentran varios trazos que parecen indicar que se tiene poco respeto por el orden legal y que, para los sujetos de este estudio, siempre hay alternativas al cumplimiento de las normas formales en otro tipo de prácticas informales, sobre todo en lo que se refiere a la participación de los intermediarios. Los resultados mostrados en las gráficas siguientes nos permiten hacer el análisis correspondiente.

El primer planteamiento que se realizó fue sobre la percepción de los usuarios con respecto al principal problema de las instituciones públicas en el Estado de México, la pregunta fue: Desde su perspectiva ¿cuál cree que es el principal

problema de las instituciones públicas en el Estado de México? Iniciamos con esta pregunta porque da pauta al análisis del problema estudiado, como ya hemos dicho la corrupción y la ineficacia de las instituciones generan impunidad y lesionan la credibilidad y la confianza de los usuarios en las instituciones. En este sentido, toda actuación de la autoridad fuera del orden legal lesiona los derechos ciudadanos, ya sea por el abuso en el ejercicio del poder público, o bien, por la omisión en la aplicación de la ley.

De acuerdo a la gráfica 4.1 del total de encuestados el 36.7% opinó que el principal problema es la ineficiencia en el tiempo de respuesta en trámites y servicios, seguido de la corrupción de servidores públicos y autoridades con el 32.8%, por tanto, es claro que la simplificación de trámites y la disminución en el tiempo de respuesta podría reforzar la alianza entre las instituciones públicas y la sociedad, lo cual implicaría un primer paso en la lucha contra la impunidad y la corrupción.

Gráfica 4.1
Principal problema de las instituciones públicas en el Estado de México
(Porcentaje %)



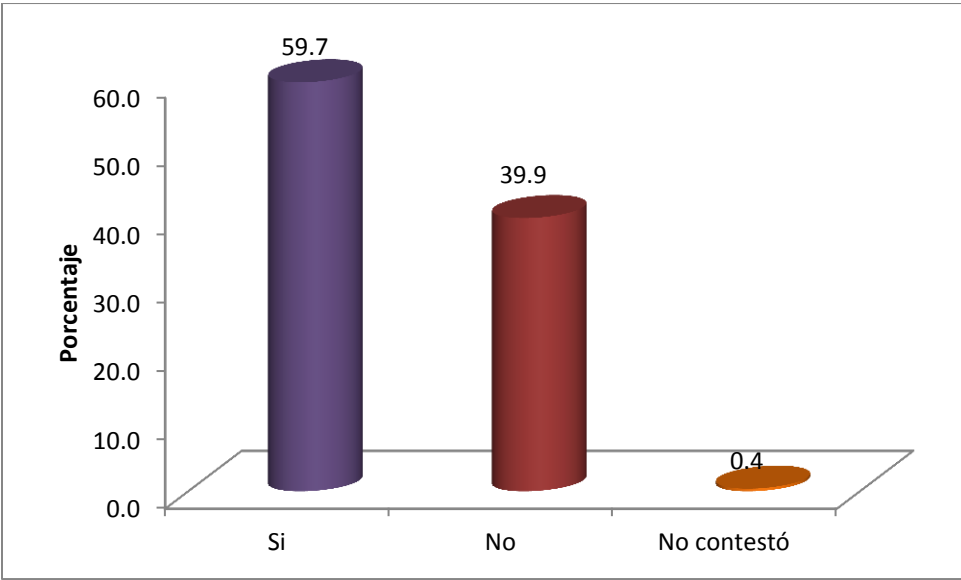
Fuente: Elaboración propia

Como se ha afirmado en apartados anteriores, la ineficiencia en el tiempo de respuesta en los trámites y servicios, se debe en gran medida al exceso de

regulaciones y trámites que hay que cumplir, lo cual implica que el usuario recurra a acciones fuera de las reglas formales, como es el caso del soborno o el acercamiento a los intermediarios.

La segunda pregunta que se planteó al usuario fue: ¿Considera que el exceso de normas o trámites institucionales para la realización de algún trámite es causa de prácticas de corrupción? La gráfica 4.2 evidencia que del total de los encuestados el 59.7% afirman que el exceso de normas institucionales puede producir corrupción. De hecho, como se mencionó en el apartado anterior, una de las causas principales por las cuales el usuario acude a los intermediarios y ofrece soborno, es derivado del exceso de tiempo en la realización de los trámites.

Gráfica 4.2.
¿Considera que el exceso de normas y procedimientos institucionales para la realización de algún trámite es causa de prácticas de corrupción? (Porcentaje%)



Fuente: Elaboración propia

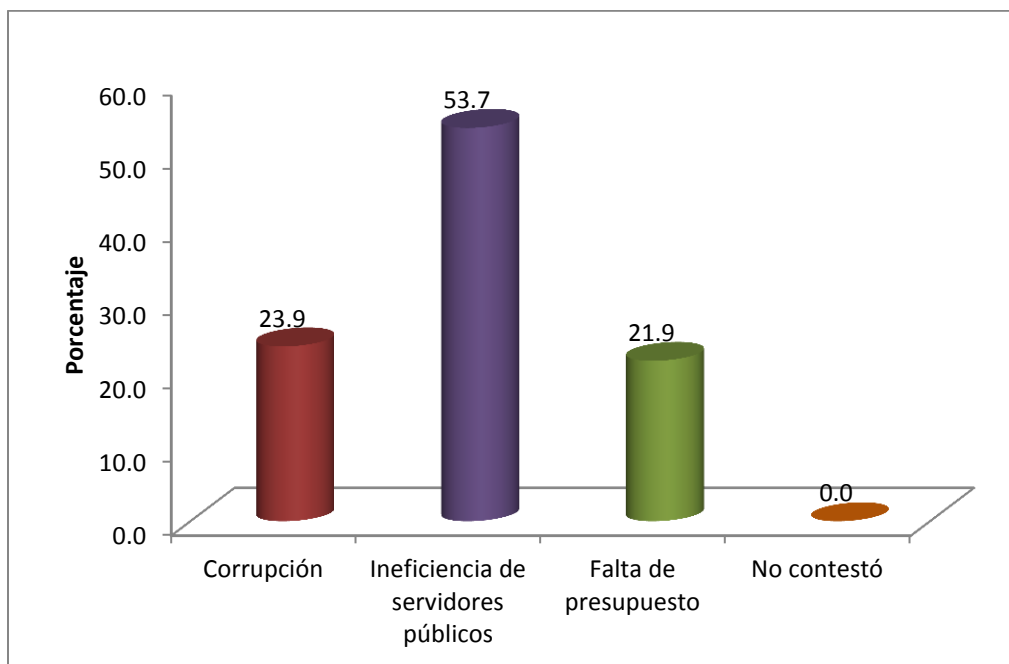
La adecuada regulación reduce el tiempo de respuesta, por el contrario, su escasa aplicación obstaculiza la eficacia y la eficiencia en los resultados. Uno de los efectos más dañinos de una regulación ineficiente y onerosa de cumplir, es que promueve la corrupción, ya que propicia abusos de poder. Es posible que el

exceso de reglamentación, lejos de prevenir la corrupción, lo que hace es promoverla.

Dado que la corrupción se asocia con la ausente aplicación de un marco regulatorio podemos afirmar que los tiempos de procesamiento y resolución de trámites deben ser cortos, es decir, trámites que se lleven a cabo de manera más ágil, podría disminuir los actos de corrupción. Para el caso del CSAT los trámites que se realizan con mayor rapidez, son los menos propensos a actos de corrupción, por tanto, es importante reducir y sistematizar los tiempos de los procesos administrativos, en aquellos trámites donde la duración del mismo es prolongada, ello implicaría también abonar en el logro de los objetivos institucionales y por ende en la disminución de la participación de los intermediarios.

Vinculado con el tema del logro de los objetivos institucionales, se les preguntó a los encuestados: De estas opciones, ¿cuál cree usted que es la principal razón por la que las instituciones se no cumplen sus objetivos institucionales? En la gráfica 4.3 se observa que del total de encuestados el 53.7% opinaron que por ineficiencia de los servidores públicos, seguido de la corrupción con un 23.9% y un 21.9% respondieron que por falta de presupuesto.

Gráfica 4.3
De estas opciones, ¿cuál cree usted que es la principal razón por la que las instituciones no cumplen sus objetivos institucionales?
(Porcentaje %)

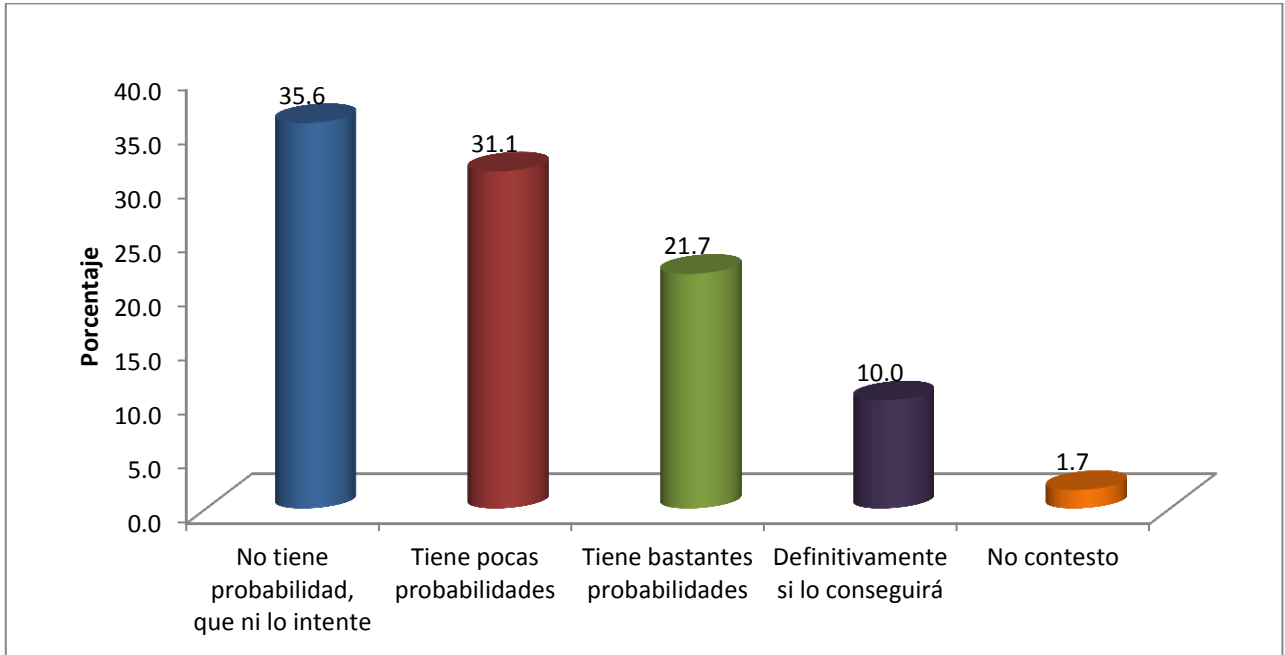


Fuente: Elaboración propia

Durante el tiempo de la investigación se pudo constatar que la desinformación por parte de los servidores públicos, o bien el desconocimiento exacto de la misma, es una de las quejas constantes por parte de los usuarios, lo cual ocasiona que en muchos casos se recurra a los intermediarios o bien a ofrecer dinero a los servidores públicos a cambio de la agilización de trámites.

También se preguntó a los encuestados sobre la posibilidad de que algún servidor público del CSAT aceptara dinero para realizar algún trámite. Las respuestas fueron diversas, en la gráfica 4.4. se observa que la opción “No tiene probabilidad, que ni lo intente” obtuvo el mayor número de respuestas, no obstante, sólo representan el 35.6% del total de los encuestados. Le sigue la opción de “tiene pocas posibilidades” con un 31.1%. Mientras que el 21.7% de los encuestados respondieron que tiene bastantes probabilidades, y un 10% contestaron que definitivamente si hay posibilidades de aceptación de dinero por parte de los servidores públicos de CSAT.

Gráfica 4.4
Si una persona que nunca ha asistido al CSAT a realizar algún trámite le preguntara ¿qué posibilidades hay en el CSAT de que algún servidor público acepte dinero para realizar algún trámite, qué le contestaría?
(Porcentaje %)



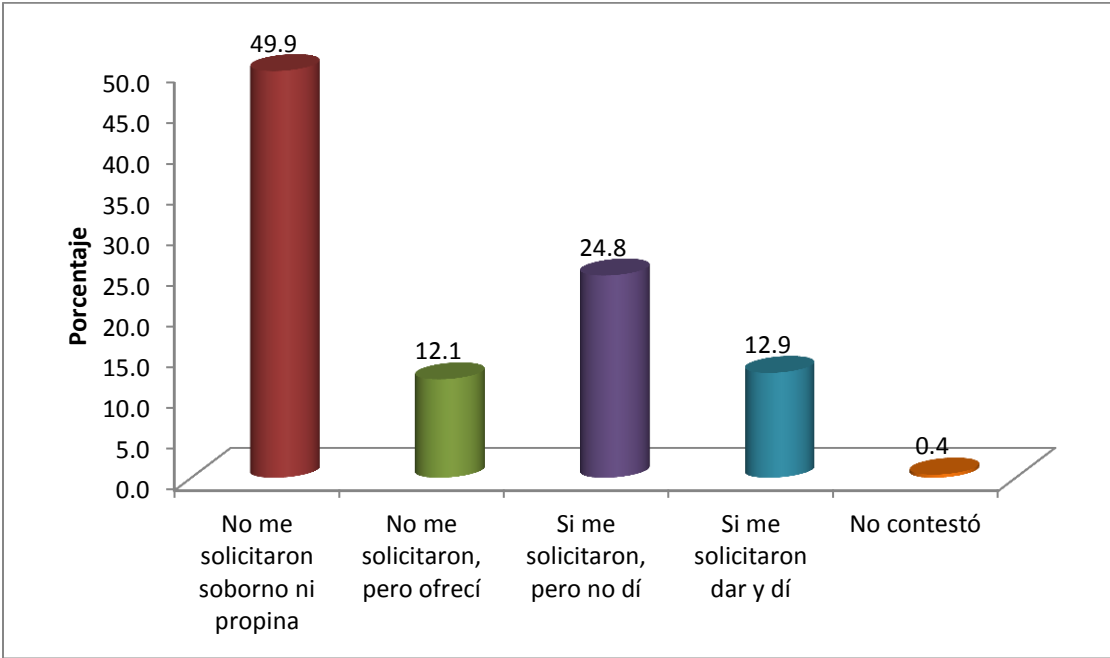
Fuente: Elaboración propia

Esto evidencia que la percepción de corrupción por parte de los usuarios aun es sustantiva, a pesar de la incorporación de mecanismos como el inicio de sistematización de trámites, el pago a través de ventanillas bancarias e incluso la presencia de una oficina de la Secretaría de la Contraloría, esto no ha sido suficiente para evitar los actos corruptos.

Por otra parte, se le cuestionó al usuario si había dado o le solicitaron propina por la realización de su trámite. Al respecto y tal como se observa en la gráfica 4.5, casi el 49.9% de los encuestados contestó que no le solicitaron soborno, el 24.8% afirmó que si le solicitaron alguna propina o soborno pero no accedió a dar, el otro 12.9% contestó que si le solicitaron y dio y finalmente, el 12.1% respondió que no le solicitaron pero ofreció. Independientemente de que diera o no soborno, la importancia de los resultados radica en que se violan las reglas formales. Lo cual

de principio, vulnera la credibilidad institucional y por ende de los servidores públicos.

Gráfica 4.5
En los últimos trámites que ha realizado en el Centro de Servicios Administrativos de Toluca ¿le solicitaron o dio propinas o soborno a algún servidor público?
(Porcentaje %)

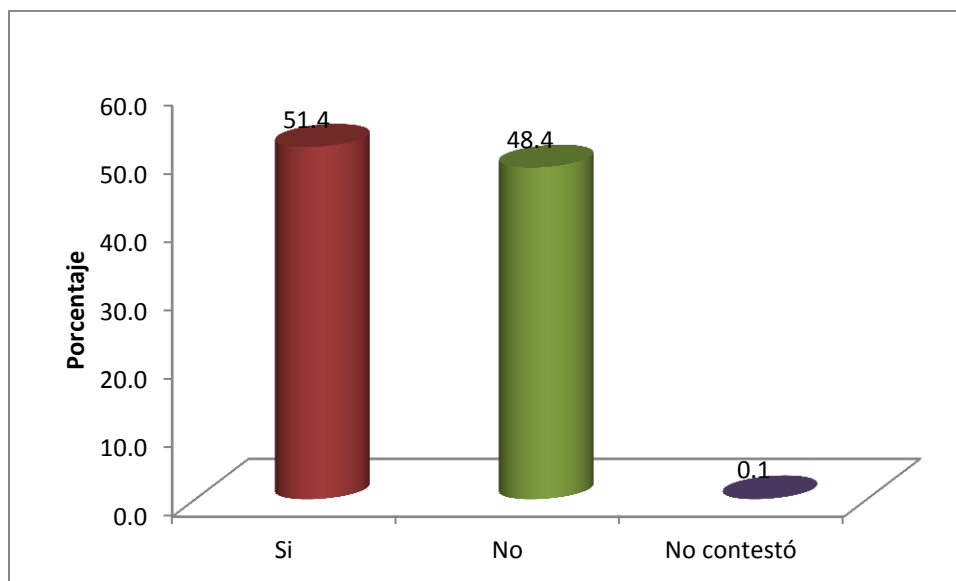


Fuente: Elaboración propia

La gráfica 4.5 nos permite inferir que existe predisposición del usuario de participar en actos corruptos, pues como se observa la opción de no me solicitaron pero ofrecí forma parte de las respuestas elegidas por los encuestados; esto puede significar que los usuarios se inclinan por ofrecer un soborno porque consideran que los servidores públicos son corruptos y por tanto hay viabilidad para el logro de un objetivo específico.

Asimismo, se le preguntó a los usuarios si en los últimos trámites que realizó ofreció un pago extra con el objetivo de agilizar sus trámites. Al respecto, el 51.4% contestó que sí, mientras que el 48.4% contestó que no ofreció dinero para agilizar sus trámites.

Grafica 4.6
¿En los últimos trámites que ha realizado ha ofrecido algún pago extra a los servidores públicos del CSAT para la agilización de algún trámite?
(Porcentaje %)

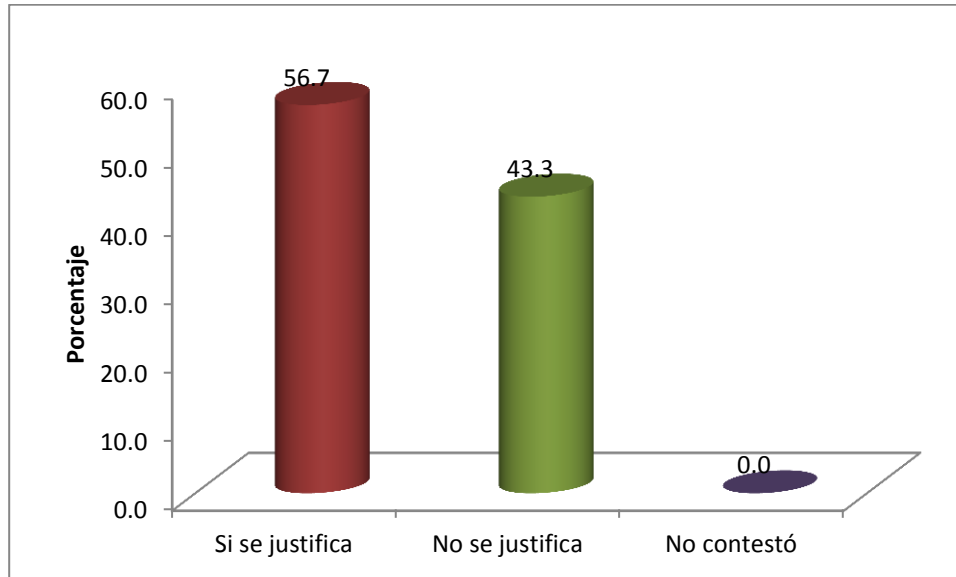


Fuente: Elaboración propia

La gráfica 4.5 muestra una seria contradicción con respecto a los resultados obtenidos en el gráfico 4.6. Se le cuestionó al usuario si había ofrecido un pago extra por la agilización de algún trámite, al respecto, y tal como lo muestra la gráfica 4.6 el 51.4% de los encuestados contestó que sí, mientras que el 48.4% dijo no haber ofrecido ningún pago extra. La contradicción recae en los resultados obtenidos en la gráfica 4.5, en la que solo el 12.1% del total de los encuestados contestaron que si habían ofrecido un pago extra.

Como se mencionó en apartados anteriores, una de las quejas constantes de los usuarios es el tiempo de demora de los trámites y la cantidad de ocasiones que tienen que acudir a las oficinas para la revisión del estatus de su trámite. En este entendido y tal como se muestra en la gráfica 4.7, el 56.7% de los encuestados justifican el ofrecer sobornos a cambio de la agilización de trámites. De hecho durante la realización de la encuesta los usuarios comentaban: “es mejor pagar que esperar horas para concluir tu trámite, sale mejor, ahorras tiempo y dinero” (encuestado).

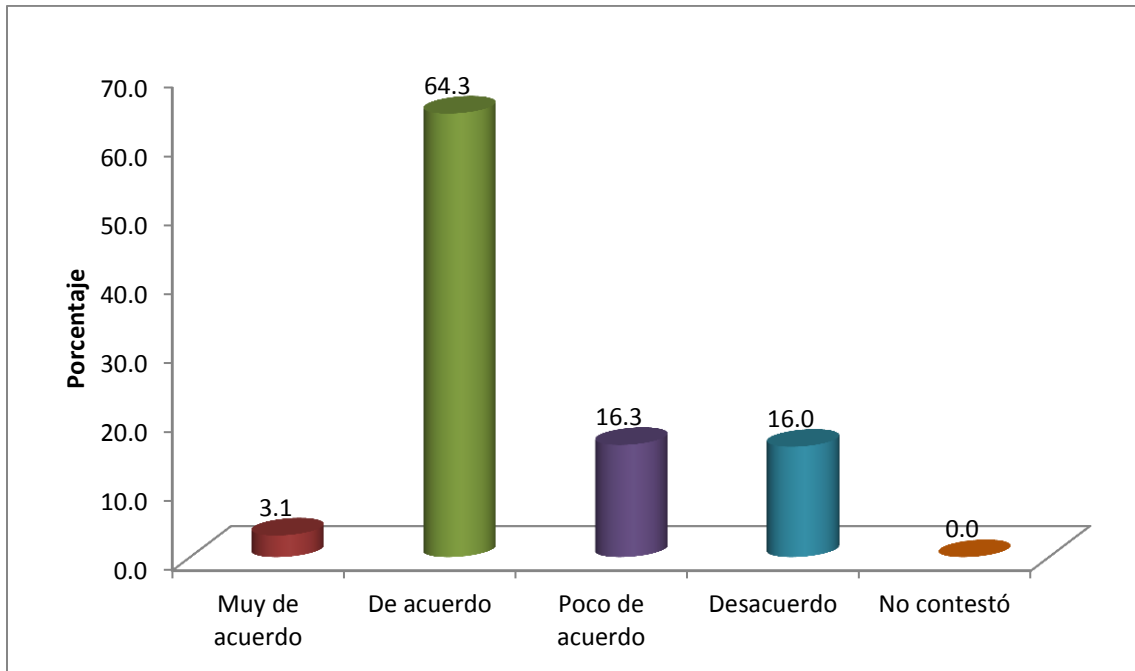
Gráfica 4.7
Considera que debido al tiempo que ocupa para la realización de su trámite ¿se justifica pagar soborno para la agilización del servicio?
(Porcentaie %)



Fuente: Elaboración propia

De hecho, el tiempo que ahorran en realizar su trámite es una de las causas por las cuales los usuarios deciden recurrir a los intermediarios. Cuando se les preguntó si estaban de acuerdo con que los intermediarios ayudan a la agilización de trámites, el 64.3% de los encuestados opinó que estaban de acuerdo, el 16% dijeron estar en desacuerdo, el 16.3% poco de acuerdo y 3.1% muy de acuerdo (Ver gráfica 4.8)

Gráfica 4.8
Diga usted que tan de acuerdo está con la siguiente afirmación: "Los intermediarios, son personas que ayudan a la agilización de trámites, ahorro de tiempo y facilitan la obtención de algún servicio"
(Porcentaje %)

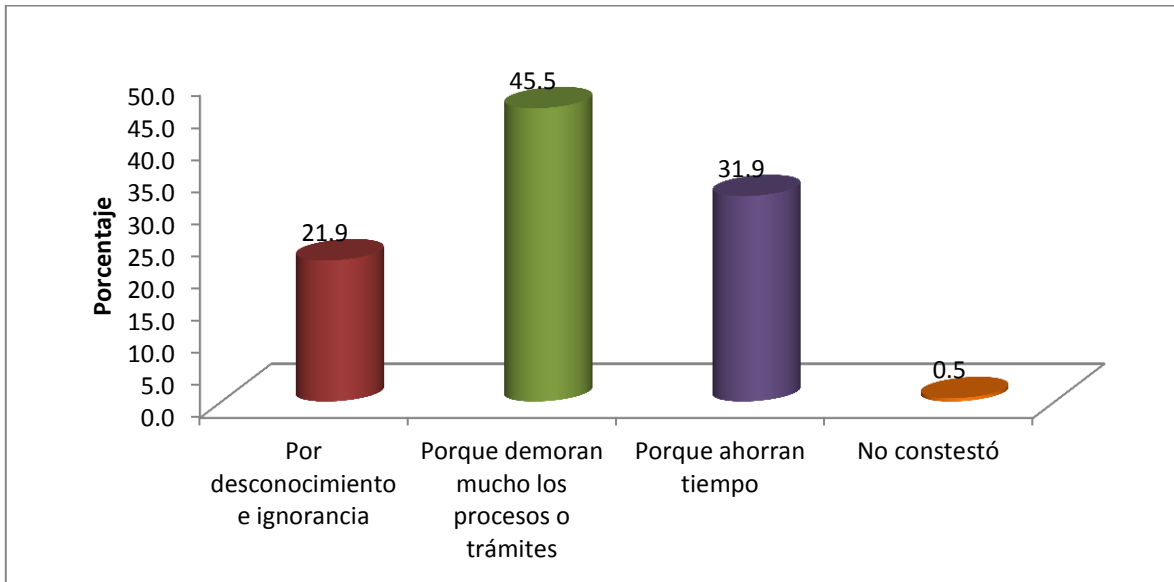


Fuente: Elaboración propia

La gráfica 4.8 muestra que los usuarios admiten la participación de los intermediarios, en tanto se vean beneficiados en la agilización de su trámite y por ende en el ahorro de tiempo. Los resultados obtenidos coinciden en que la razón por la cual se recurre a los intermediarios es debido a que demoran mucho los trámites.

La gráfica 4.9 permite observar que el 45.5% de los encuestados opinaron que una de las principales razones por las cuales se recurre a los intermediarios es porque los trámites tardan mucho. Asimismo, el 31.9%, opinaron que porque el acercamiento a los intermediarios les ahorra tiempo, y sólo el 21.9% contestaron que por desconocimiento e ignorancia.

Gráfica 4.9
¿Cuál considera usted, que es la razón por la cual los usuarios
recurren al servicio de los intermediarios?
(Porcentaje %)



Fuente: Elaboración propia

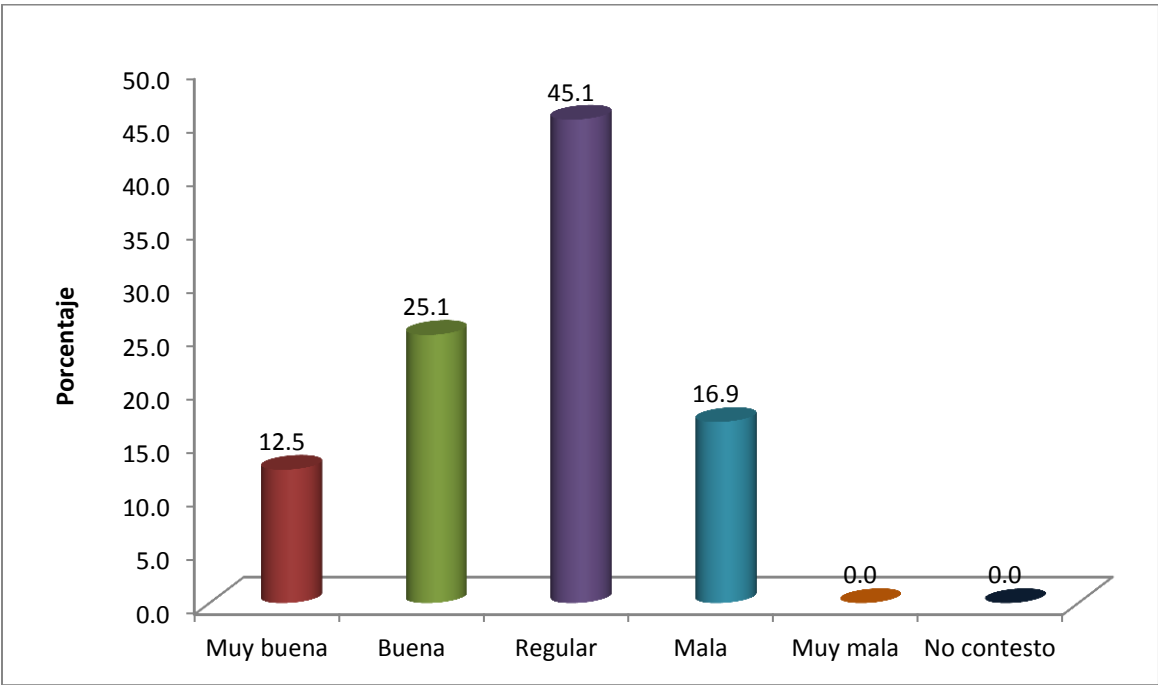
Es importante observar que tanto en la gráfica 4.8 como en la 4.9 los resultados evidencian que una de las razones por las cuales se recurre a incurrir en actos de corrupción, es porque los trámites son lentos, porque el procedimiento y el papeleo para llevarlos a cabo son excesivos y por tanto tediosos, lo cual orilla a los usuarios a recurrir a los intermediarios o bien a ofrecer sobornos a los servidores públicos a cambio de agilizar su trámite.

La aceptación de los intermediarios como parte del CSAT viola las reglas formales de la institución. De hecho podríamos afirmar que ésta es una de las formas de corrupción más preocupantes al interior del CSAT, en donde participan los servidores públicos, los intermediarios y los usuarios.

Por último, se le preguntó a los encuestados sobre el desempeño del CSAT. En la gráfica 4.10, se puede observar que el 45:1% de los encuestados califican al

CSAT, como regular; el 25.1% lo califica como buena, el 16.9% como malo y sólo el 12.5% como muy buena.

Gráfica 4.10
¿Cómo calificaría el desempeño del CSAT?
(Porcentaje %)



Muy buena=100-90, Buena=89-70, Regular= 69-50, Mala= 49-30 y Muy mala 20-0
Fuente: Elaboración propia

Con base en los resultados de la encuesta, habría algunos elementos para inferir que entre los usuarios del CSAT bien puede existir una percepción muy lejana del adecuado funcionamiento del marco legal e institucional. En la mayoría de los encuestados encontramos la percepción de que el marco legal está ausente o está demasiado alejado de su realidad, es así que se ha adquirido e institucionalizado una conciencia de que existe siempre un espacio de negociación informal, con normas y rituales propios, que les sirven para resolver trámites administrativos complejos (o percibidos como complejos).

Asimismo, hay algunos elementos que podrían inducir que la imagen que el CSAT proyecta es un asunto importante, es decir, tanto usuarios como intermediarios

parecen estar más inclinados a sobornar a los servidores públicos si perciben que el CSAT es corrupto y el soborno es una manera de hacer que las cosas sucedan.

Varias de las historias que se pudieron rescatar mediante el diario de campo, así como durante la aplicación de la encuesta tenían básicamente el mismo patrón de comportamiento: una vez que los usuarios se encontraban en una situación “difícil”, o simplemente que se tenía “prisa”, éstos prefirieron ofrecer soborno a los servidores públicos o acercarse a los intermediarios.

Por ende, es posible que en aquellas instituciones que tengan una imagen de corrupción, los funcionarios estén enfrentando más a menudo situaciones comprometedoras en relación con este fenómeno. Por el contrario, es posible suponer que si la imagen proyectada por la organización es de honestidad o si los empleados se perciben como rigurosos en su proceder, entonces el público en general tenderá a mantenerse al margen de las prácticas corruptas.

Ahora bien, con respecto al soborno, lo que hallamos a partir de los encuestados es que para que ocurra, por lo general el usuario y el servidor público deben establecer una relación de complicidad. Dicha confabulación, en la vida cotidiana, se construye de manera muy rápida y con poca información, pues la conducta tiene lugar, la mayoría de las veces, con base en ciertas conductas aprendidas o copiadas: proyectando imágenes que se utilizan de acuerdo a los papeles que se estén desempeñando en el momento. Así, es muy probable que la percepción que los usuarios tengan de honestidad o corrupción, pueda constituir un elemento básico para la construcción de dichos lazos de colaboración entre usuarios, intermediarios y servidores públicos. Si ello es verdad, como se podría llegar a suponer a partir de nuestros hallazgos, una forma en la que se conseguiría enfrentar este aspecto es rompiendo las condiciones que fomentan la construcción de vínculos de complicidad: rotando al personal, sobre todo en procesos de ventanilla.

Esta situación de falta de credibilidad en la institución, debilita el vínculo entre el ciudadano y el gobierno, en muchas ocasiones el usuario no se refiere concretamente al CSAT, sino al gobierno de manera general, por tanto, la falta de credibilidad institucional, los problemas de corrupción percibidos, la falta de reglas fuertes y la proliferación de reglas informales ha generado un debilitamiento en el sistema democrático, debido a que socava la credibilidad, confianza y legitimidad de las instituciones públicas.

Por lo anterior, conviene recordar las tesis de Douglas North que, con su enfoque neoinstitucional afirma que no se pueden dejar de lado las “reglas del juego” institucionales e informales. Pues son las instituciones, el “sistema de creencias” y la ideología las que pueden contribuir, quizás en mayor grado que las innovaciones y el cambio tecnológico, a la creación de una sociedad participativa y democrática (North, 1993)

Tanto las reglas formales como las informales son las que definen la forma como se organiza y opera la gente en una sociedad; y es en este contexto que North resalta la importancia de los principios éticos y de la honestidad en el desempeño del Estado como promotor del desarrollo, concentrándose en asegurar la transparencia en la gestión y en promover un sistema que garantice la predictibilidad y estabilidad en las reglas del juego establecidas en la sociedad para dar forma a la interacción humana. (North, 1993)

En la tesis neoinstitucionalista de North se supone que en democracia el gobierno está condicionado por instituciones y por la competencia política que permite la posibilidad de que operen reglas claras en los gobiernos; mientras que en los regímenes autoritarios, carentes por lo general de instituciones independientes, a los gobernantes no los regula nadie porque ellos tienden a acumular todo el poder.

Con base en estas consideraciones de North y el postulado de la teoría neoinstitucional que plantea que para prevenir un poder político abusivo y que florezca la corrupción los ciudadanos deben ser capaces de expresarse libremente

y por medio de procesos democráticos, podemos concluir que solo promoviendo instituciones eficientes e independientes y en un entorno plenamente democrático, es posible erradicar el pernicioso problema de la corrupción.

Finalmente, a la luz de los resultados de este trabajo consideramos que futuros estudios de la corrupción en el México actual deberán tomar en cuenta dos factores fundamentales: el primero, las reglas formales a partir del carácter fuertemente normativo institucional; y segundo: las reglas informales, a partir del sistema de creencias, costumbre y tradiciones en la forma de actuar de los servidores públicos.

CONCLUSIONES

El trabajo de investigación que se presenta permitió un acercamiento al problema de la corrupción a partir de un estudio sobre los servicios públicos que presta el Centro de Servicios Administrativos de Toluca, Estado de México. Al iniciar la investigación expusimos la preocupación por la corrupción, que para los países en desarrollo- como México-, resulta en un costo sumamente alto en términos de consolidación democrática. Partimos de que en la actualidad, ante un escenario de un país en proceso de democratización, con la participación de una sociedad cada día más exigente, demandante y contestataria; la administración pública en México tiene que buscar su reconversión hacia el logro de la eficacia, eficiencia, la calidad, la honestidad, la modernidad de los procesos, la transparencia, la rendición de cuentas y la moralidad de sus servidores públicos. Todo ello con el objetivo de hacer frente al tema de la corrupción, y por ende de continuar el proceso de consolidación democrática.

De acuerdo con la hipótesis planteada se pudo comprobar que el predominio de las reglas informales sobre las formales en el Centro de Servicios Administrativos ha dado cabida a actos de corrupción, lo cual afecta las funciones administrativas de la institución, la eficacia y eficiencia en la respuesta a los trámites administrativos, y a su vez se debilita la credibilidad y confianza en el quehacer institucional.

Con base en el recorrido teórico pudimos observar que el concepto de corrupción ha sido extensamente debatido, y se ha buscado dar respuesta a sus causas y consecuencias para la vida social de nuestros países.

Siguiendo de cerca las ideas expuestas por Ackerman, 2001; Klitgaard, 1998; Theobald y Doig, 2001; López, 1998; Malem, 2000; se concibió a la corrupción como el comportamiento de un funcionario público que se desvía de las reglas formales propias de su cargo, buscando con ello, un beneficio privado que puede estar relacionado con ganancias económicas o personales y/o con el uso discrecional del poder público.

Señalar soluciones a la corrupción es una necesidad que la mayoría de teóricos aceptan, y puede decirse que hay acuerdo en algunos puntos, tales como la mejora de las condiciones de los funcionarios y la simplificación de procesos innecesarios que dan lugar a prácticas corruptas; pero sigue habiendo debate en torno a otros aspectos tales como justificar la no intervención del estado, recomendar las privatizaciones y aumentar la libre competencia.

Si bien en la investigación estudiamos las diferentes teorías como el institucionalismo, culturalismo, la elección racional y el neoinstitucionalismo; sólo ésta última nos sirvió para explicar y analizar la corrupción de manera integral. Con base en esta se propuso un marco teórico ya que a través de las categorías de reglas formales e informales, pudimos examinar a la institución tanto en su parte normativa, organizacional y de procedimientos y en la interpretación y uso de las normas para favorecer intereses personales; así como en la falta de profesionalismo y casi nula capacitación a los servidores públicos.

En cuanto a las disciplinas que han explicado y analizado la corrupción: antropológica, sociológica, culturalista, legal, económica, administrativa y política, si bien ofrecieron un panorama amplio sobre la forma de concebir y estudiar la corrupción, para el caso de la presente investigación, únicamente las disciplinas política y administrativa, nos ayudaron a analizar el caso de estudio, a partir de aspectos como la falta de eficiencia, el abuso del poder, el uso de las normas y los reglamentos.

Podemos concluir también que existe una gran ausencia de estudios e investigaciones de carácter empírico, a partir de los cuales se pudieran identificar elementos constitutivos del fenómeno, establecer los tipos y modalidades de la corrupción es decir revisar las formas como se manifiesta y conocer el comportamiento que adoptan las personas y las organizaciones. Debido a tal ausencia es que se consideró que la observación directa era la mejor fuente de conocimiento para el estudio de la corrupción, por tratarse de conductas individuales o colectivas que varían de acuerdo con las circunstancias y las personas que en ella intervienen.

En buena medida gracias a estos insumos de investigación se puede afirmar que son varios los factores que dan origen a la corrupción: primero, un sector público que en México todavía está en transición tras una serie de reformas administrativas, y en el cual los bajos niveles de rendición de cuentas, transparencia y eficiencia a menudo conllevan incentivos para el abuso del poder, puerta que abre la corrupción.

Un segundo factor es la existencia de leyes engorrosas, responsabilidades superpuestas y/o duplicadas, confusión jurídica, todo ello coadyuva al poder discrecional de los funcionarios públicos. Esto también desdibuja las líneas de dirección y responsabilidad, y crea grandes barreras burocráticas innecesarias, que pueden servir para multiplicar las oportunidades de soborno, debilitar la capacidad de las instituciones públicas de detectar, desalentar y castigar la corrupción.

Y un tercer factor tiene que ver con la falta de apego al marco normativo por parte de los servidores y funcionarios públicos, los cuales a menudo realizan sus actividades de acuerdo a la costumbre, tradición y cotidianeidad. Es decir pueden ser más bien actitudes arbitrarias.

El caso del Centro de Servicios Administrativos de Toluca

Investigar la corrupción es siempre un desafío. El conocimiento puede ser parcial y rara vez alcanzamos una imagen completa del fenómeno. En este marco, estudiar la corrupción en el CSAT, no fue una tarea fácil, requirió de aproximadamente treinta visitas a la institución, ya que en virtud de la naturaleza de la investigación hubo renuencia por parte de los servidores públicos para dar la información. En el caso de las entrevistas, tuvimos que insistir para que nos dieran oportunidad de realizarlas. Es importante mencionar que a los que pudimos entrevistar de manera rápida fue a los intermediarios, quienes en todo momento aceptaron proporcionar información sobre sus actividades realizadas dentro del Centro de Servicios Administrativos de Toluca. Cuestión muy sintomática de corrupción aceptada e integrada al funcionamiento del CSAT.

En cuanto a las entrevistas y el diario de campo fueron fundamentales para obtener información no escrita y de gran valía para la investigación, pues con esto realizamos inferencias sobre el tema. En el diario de campo registramos durante dos meses (abril y mayo de 2014) cada una de las actividades tanto de servidores públicos, funcionarios, usuarios e intermediarios, cuyo registro nos permitió enriquecer la información sobre los actos de corrupción en el CSAT. Sobre todo en lo referente a las reglas informales en donde se pudieron constatar irregularidades como: desconocimiento de los procedimientos administrativos, alta discrecionalidad en la forma de llevar a cabo las actividades cotidianas, interpretación de normas de acuerdo a intereses personales, carencia de programas o acciones que promuevan la ética pública, así como la falta de responsabilidad y profesionalismo de los servidores públicos, por mencionar algunos. Es decir todo un campo fértil para la presencia de la corrupción en la institución. Todo lo anterior correspondió al análisis cualitativo de la investigación empírica.

En lo referente a la parte cuantitativa, el mayor problema fue realizar la encuesta, pues la propia institución nos impidió en varias ocasiones la aplicación de los cuestionarios. La encuesta representó una herramienta sustantiva de la investigación, pues pudimos conocer la percepción de la corrupción por parte de los usuarios.

Por otro lado en el caso del CSAT (como sujeto no obligado) la generación de actos corruptos, es posible debido a que no es una instancia que esté obligada a publicar su información, ni a rendir cuentas, ya que esto es competencia de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México.

En este centro también se observaron serias carencias en cuanto a la organización administrativa, por ejemplo, los servidores públicos no tienen clara la línea de autoridad, desconocen quien es su jefe y hasta qué punto tienen facultades con cada una de las dependencias ahí concentradas. En el caso de Administrador del CSAT parece tener amplia competencia en la revisión y toma de decisiones al interior de dicho Centro; sin embargo, no se sabe hasta qué punto

llega su autoridad. Además, en que cada oficina hay un encargado, y cada uno vigila a los suyos y sólo conoce la información de su oficina. Todo lo anterior, refleja una gran debilidad de las reglas formales del CSAT.

En este tenor, uno de los hallazgos importantes de la investigación es la debilidad que existe en la aplicación y uso de las reglas formales de la institución; podríamos afirmar que la escasa rendición de cuentas, procedimientos administrativos lentos, estructura organizacional confusa, desconocimiento de las normas y reglas, han ocasionado la proliferación de las reglas informales, como el llevar a cabo las actividades de acuerdo a la costumbre, o bien la incorporación de los intermediarios a la institución, lo cuales hacen acuerdos con los servidores públicos para agilizar los trámites a cambio de sobornos. El caso estudiado evidencia palpablemente lo anterior.

Aunado a esto, pudimos identificar una profundización de los espacios de riesgo para la corrupción en el CSAT, en este caso alentada por la propia institución la cual brinda apariencia de legalidad a las irregularidades. Pero la falta de transparencia en el manejo de los recursos públicos, configura lo que especialistas (Mockus, 2001; Theobald y Doig, 2001; Joseps, 2000) en la materia denominan “corrupción legal” que abre las puertas de la impunidad en el manejo irregular de los recursos de interés público, provocando que la normatividad pierda sentido tanto para los servidores públicos como para los usuarios. De aquí resulta – tal como plantea Inés Arias (2010)- la necesidad de articular un sistema nacional anticorrupción que garantice las funciones de prevención, control y sanción con un rol protagónico de la sociedad civil en la gestación de políticas públicas para el desarrollo integral. Si bien esto deberá ser motivo de futuras investigaciones, pues escapa a los objetivos de la presente tesis.

Concretamente, lo que la corrupción parece aprovechar, es el momento en que las reglas no son del todo claras. Los escenarios de cambio permanente, son especialmente proclives a experimentar un mayor nivel de corrupción, lo cual sucede en el caso del CSAT, pues existe una gran rotación de personal, prueba de

esto último es el caso del Administrador del CSAT, quien funge como la autoridad de mayor rango en la institución y en el corto periodo de febrero a junio (2014) fue cambiado en dos ocasiones, sin que quedara una memoria institucional relevante.

A pesar de los aportes de los numerosos estudios que se han hecho, aún hay importantes tareas pendientes. En cuanto a la conceptualización de la corrupción, hace falta incorporar las características particulares del *modus operandi* de cada institución; ya que las formas en que ésta ocurre son heterogéneas y obedecen a lógicas diferentes que merecen una indagación particular. De otro lado, al analizar las causas que ocasionan la corrupción hace falta tener en cuenta el contexto; si bien es cierto que los trabajos comparativos constituyen un aporte importante, es fundamental reconocer las condiciones específicas de las sociedades en que ocurre el fenómeno.

Sobre las posibles soluciones, cabe esperar una creciente literatura que ayude a evaluar experiencias exitosas y también las medidas que no han tenido el efecto esperado en diferentes países.

En este sentido en México convendría retomar la experiencia internacional y aplicarla a casos específicos, para fortalecer y construir un sistema de combate a la corrupción que fortalezca la credibilidad gubernamental, existen casos como el de Nueva Zelanda o Dinamarca que han implementado acciones de combate a la corrupción y que podrían ser un referente importante para estudios o su aplicación a las instituciones públicas en México.

Por último, afirmamos que la corrupción debilita las instituciones públicas haciendo perder credibilidad en el gobierno, perjudicando la eficiencia; y provocando que se violente al Estado de Derecho, debido a que la corrupción implica la manipulación de las instituciones políticas y las reglas de procedimiento a favor del beneficio privado. De esta manera, distorsiona las instituciones del gobierno, desviando los valores que constituyen el Estado, imponiendo un escenario de decadencia institucional y por ende de retraso en la democratización. Hemos expuesto que para que se produzca la decisión de corromperse, el individuo encuentra fragilidad

normativa que le impulsa hacia el acto corrupto. De aquí la necesidad de los frenos institucionales contra la corrupción como el imperio de la ley y la responsabilidad de los funcionarios públicos bajo el principio de publicidad, propios de un Estado democrático de derecho.

Parece clara la serie de situaciones que la corrupción genera y que afectan el normal desenvolvimiento democrático. En primer lugar porque la corrupción supone el ataque al propio funcionamiento de la democracia debido a que destruye la eficiencia del aparato burocrático; en segundo término, genera desconfianza en la ciudadanía y como un tercer aspecto, provoca una seria sensación de impunidad entre los usuarios y ciudadanos en general. A eso se agrega que la corrupción limita la efectividad del Estado para ofrecer bienes y servicios adecuados a la población.

En este tenor, la corrupción además de ser un fenómeno de implicaciones morales, económicas o sociales; es un factor que transgrede la construcción de la democracia, debido a que su presencia afecta la credibilidad y legitimidad institucional, lo cual de principio vulnera la consolidación de los sistemas democráticos y México, no es la excepción.

Finalmente, a la luz de los resultados de este trabajo consideramos que futuros estudios de la corrupción en México deberán tomar en cuenta las debilidades normativas institucionales por un lado, y el predominio de las tradiciones y costumbres en la forma de llevar a cabo las actividades cotidianas de los servidores públicos, ciertamente, muchos de los actos corruptos reflejan formas de vivir y maneras de hacer las cosas de manera cotidiana, tanto de ciudadanos como de servidores públicos. Y ello se debe en buena medida a una fragilidad de tipo normativo-institucional.

Es decir, la corrupción en el CSAT es en realidad una consecuencia de la falta de un marco normativo e institucional que proteja y otorgue certidumbre al usuario a

la hora de realizar sus trámites. Es posible entonces pensar que por un lado, el usuario ha tenido que optar por caminos alternos a las reglas formales, debido a carencias institucionales, y por el otro, la debilidad de reglas formales, así como la falta de sanciones, ha permitido la proliferación de actos corruptos en el CSAT.

Podemos afirmar entonces que la corrupción es un problema de gran envergadura que implica muchos factores de debilidad en un Estado, su presencia refleja fragilidad en el tejido institucional y abuso de las reglas informales en la forma de llevar a cabo las actividades diarias. Lo cual, representa una amenaza al desarrollo económico, político y social, dificulta el proceso de democratización y hace más compleja la consolidación de la democracia, de ahí la importancia del análisis e investigación sobre el tema.

.

.

BIBLIOGRAFÍA

1. Abitbol, P y Botero, F. (2005), "Teoría de Elección racional: estructura conceptual y evolución reciente", En: Colombia Internacional, julio- diciembre, Núm.62. pp. 132-145. Universidad de los Andes, Colombia.
2. Acemoglu, Daron and Thierry Verdier, The Choice between Market Failures and Corruption The American Economic Review, Vol. 90, No. 1 (Mar., 2000), pp. 194-211 Published by: American Economic Association <http://www.jstor.org/stable/117287>.
3. Ades, Alberto y Rafael Di Tella (1996), "The Causes and Consequences of Corruption" en Harris-White, B y White, G. (Eds.) *Liberalization and the New Corruption*. Brighton: Institute of Development Studies Bulletin, XXVII, 6-12.
4. Aguilar Hernández, José (2000), "Moral Pública en los procesos de buen gobierno". Plaza y Valdés. Bogotá.
5. Almond, Michel A.; Syfert, Scout D. (1997) "Beyond compliance: corruption, corporate responsibility and Ethical standards in the new global economy". 16. 22 N.C.J. L&Com.
6. Álvarez, Silvina (1997), "Reflexiones sobre la calificación moral del soborno". En Laporta, F. y Álvarez, S. (Eds.), *La corrupción política* (pp. 91-116). Madrid, España: Alianza Editorial.
7. Amundsen, I. (1997), "In Search of a Counter-Force. State Power and Civil Society in the Struggle for Democracy". Institute of Social Science, University of Tromso. Bloomington.
8. Amundsen, I. (1999), "Political Corruption: An Introduction to The Issues". Working Paper 99:7, Bergen: Chr. Michelsen Institute.
9. Anderson, Christopher J. y Yuliya V. Tverdova (2003), "Corruption, Political Allegiances, and Attitudes toward Government in Contemporary Democracies", American Journal of Political Science, Número 47, pp. 91-109.
10. Anduiza Perea, Eva; Crespo Martínez, Ismael; Méndez Lago, Mónica (1999), "Cuadernos Metodológicos", Metodología de la Ciencia Política, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.

11. Andvig, Jens & Fjeldstad Odd-Helge (2000), "Investigación sobre corrupción: una encuesta orientada a la política". Michelson Institute y Norweigan Institute of International Affairs. Noruega.
12. Arcila, Oscar (2000), "Aproximación teórica y metodológica para estudiar el fenómeno de la corrupción", En: *Aproximación teórica y práctica al estudio e identificación de riesgos de la corrupción (estudio de caso)*, Bogotá: Departamento Administrativo de la Función Pública, República de Colombia-Banco Mundial.
13. Arellano Gault, David (2012), "Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance". Centro de Investigación y Docencia Económicas. México, D.F.
14. Arias, Inés (2010). "Conceptos Básicos Sobre la Corrupción y la Importancia de combatirla". Informe anual sobre la Lucha contra la Corrupción, Perú.
15. Banco Mundial (1997), "Ayudando a los países a combatir la corrupción: el papel del banco mundial" 1997.
16. Bardhan, Pranab (1997) "Corruption and development: a review of the issues", Journal of economics Literature. Vo. 35. The University of Melbourne, Australia.
17. Becker, B. (1986) "Teoría Económica", Fondo de Cultura Económica, México.
18. Bentham, Jeremías (1990), "Falacias políticas", Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
19. Berelson, B. (1952), "Content Analysis in Communication Research", *New York: The Free Press*.
20. Berger, Peter. (2003), "La construcción social de la realidad", Amorrortu Editores. Buenos Aires.
21. Blake, Charles H. y Christopher G. Martin (2006), "The Dynamics of Political Corruption: Re-examining the Influence of Democracy", *Democratization*, 13(1), pp. 1-14. University of Chacago, USA.
22. Bobbio, Norberto (1984), "El futuro de la Democracia" Fondo de Cultura Económica, México.
23. Boehm, F., y Lambsdorff, J. G. (2009) "Corrupción y anticorrupción: una perspectiva neoinstitucional. Revista de Economía Institucional, Núm. 11, Vol. 21, pp 45-72. Colombia, Bogotá.

24. Boix, Carles (2003), "Democracy and Redistribution", Cambridge University Press.
25. Blundo G. y Olivier de Sardan J.-P. (2006), "Everyday corruption and the state: citizens and public officials", London: Zed Books.
26. Boswell, Nancy Zucker (1996), "Combating Corruption: Focus on Latin America," The International Review of the Southeastern Council of Latin American Studies, Volume 49.
27. Bravo, J.(1996), "El nuevo institucionalismo sociológico (o la delgada línea entre la complejidad y la ambigüedad en las ciencias sociales)", El Colegio de México, México.
28. Burki, Shaidh y Guillermo Perry (1998), "Clientelismo, Corrupción y Criminalidad Organizada". Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
29. Caiden, G.E. (1988), "Toward a General Theory of Official Corruption", Asian Journal of Public Administration, Vol. 10, No. 1, pp. 3-26
30. Campos, Nauro F. (1999), "Context is Everything: Measuring Institutional Change in Transition Economies", Washington, Banco Mundial.
31. Canache, Damarys y Michael Allison (2005), "Perceptions of Political Corruption in Latin American Democracies", *Latin American Politics and Society*, 47(3), pp. 91-111.
32. Carrillo Castro, Alejandro (1990), "La reforma Administrativa. Base Metodológica, Antecedentes e Institucionalización del Proceso (1821-1971)". Miguel Ángel Porrúa. México.
33. Castro, Gómez Santiago (2009) "Las políticas culturales como patrimonio de la nación", en compendio de políticas culturales. Documento de Discusión. Ministerio de cultura, Bogotá.
34. Cepeda A., Fernando (1994), "La Corrupción administrativa en Colombia: Diagnósticos y recomendaciones para combatirla". Tercer Mundo Editores.Colombia
35. Charry Samper, Héctor (2002) "For a Global Approach to fight Corruption". Forum on Crime and Society 2. No. 1, Vol149. Colombia.
36. Cohen, J. y Arato, A. (1996), "Sociedad civil y teoría política". Fondo de Cultura Económica. México.

37. Colazingari, Silvia y Susan Rose-Ackerman (1998), "Corruption in a Paternalistic Democracy: Lessons from Italy for Latin America", *Political Science Quarterly*, 113(3), pp. 447-470.
38. Córdova, Lorenzo y Ciro Murayama (2006), "Elecciones, Dinero y Corrupción, Pemexgate y los Amigos de Fox", Cal y Arena, México.
39. Cortina, A., Peces Barba, G., Velasco, D., Zarzalejos, J.A. (1996) "Corrupción y Ética". Cuadernos sobre transparencia y corrupción, N° 9, Bilbao, Artes Gráficas Rontegui. Bilbao.
40. Cragg, A.W. (1998) "Business, Globalization and the logic and ethics of Corruption". Ed. John Douglas Bishop. Toronto: University of Toronto Press.
41. Dalton, Russell J. (1999), "Political Support in Advanced Industrial Democracies", en Pippa Norris (ed.), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*, Oxford, Oxford University Press.
42. Del Castillo, Arturo (2001), "Fundamentos de la investigación empírica reciente sobre corrupción", Gestión y Política Pública, México.
43. Del Castillo, Arturo (2003), "Medición de la corrupción: un indicador de la rendición de cuentas", Auditoría Superior de la Federación. México, D.F.
44. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto (2001). "El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos", Cuarta edición, Editorial Porrúa, México.
45. Della Porta, Donatella (1999), "Corrupt exchanges: actors, resources and mechanisms of political corruption". New York : Aldine de Gruyter.
46. Della Porta, Donatella (2000), "Social Capital, Beliefs in Government, and Political Corruption", en Pharr, S. J., e Putnam, R. D. (cords.), *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries?*, Princeton, Princeton University Press, pp. 202-228.
47. Della Porta, D. y Morlino, L (2001), "Minimising the Effects of Corruption. Are Public Officials Free from Corruption?" en Della Porta, D., y Morlino, L., *Rights and the Quality of Democracy in Italy. A Research Report*, Estocolmo, IDEA, pp. 221-246.
48. Doig, Alan y Theobald, Robin (2001), "Corruption and Democratization". London, Frank Cass.

49. Dworkin, R. (1985), "A matter of principle", Harvard University Press. Cambridge
50. Dyson, Stephanie F. (2002) "The clash between corruption and codes of conduct: The corporate Role in Forging a Human Rights Standar" 82 .17 Conn J. Int'l L.
51. Easton, David (1953), "Enfoques sobre Teoría Política" Amorortu. Buenos Aires. Alianza Madrid.
52. Eigen, Peter (1995), "La corrupción en los países desarrollados y en desarrollo: un desafío de los 90", Contribuciones, núm. 4, año XII, oct.-dic. Ed. CIEDLA, Fundación Konrad. Adenauer, Buenos Aires.
53. Elster J. et, al, (1989), "The cement of society", Cambridge University, Press. Cambridge.
54. Fernández Ríos, L. (1999), Psicología de la corrupción y los corruptos. Granada: Grupo editorial Universitario. España.
55. Fernández de Castro, Pablo (2001), "Relación del Estado con los servidores públicos". En: *Ámbito Jurídico*, mar/2001 [Internet] <http://www.ambito-juridico.com.br/aj/da0026.htm>
56. Fraga, Gabino (2005), "Derecho Administrativo", México, Porrúa
57. Friedrich, C. (2005), "Corruption Concepts in Historical Perspectives" en Heidenheimer (Eds.) *Political Corruption. A Handbook*, Ed. Transaction Publishers, New Brunswick.
58. Fox, Jonathan (2007), "Transparencia y rendición de cuentas: dos conceptos distintos y una relación incierta", en: Ackerman, John M. (comp.), *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*, IFAI-IIJ/UNAM, 2007. México.
59. Galtung, Fredrik and Jeremy Pope (1999), "The Global Coalition Against Corruption: Evaluating Transparency International". In *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, edited by Andreas Schedler, Larry Diamond, and Marc F. Plattner, 257–282. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
60. Galli, Carlos María (2000), "La Corrupción como Pecado Social". Buenos Aires. Ediciones San Pablo.

61. Gardiner, John (2005), "Defining corruption" en Heidenheimer, Arnold & Michael Johnston (editors) *Political Corruption. Concepts & Contexts* – 3rd ed. New Jersey: Transaction Publishers.
62. Garzón Valdés, Ernesto (1997), "Acerca del concepto de corrupción" en Francisco J. Laporta y Silvina Álvarez (eds.), *La corrupción política*, Madrid, Alianza Editorial.
63. Geertz, C. (1990) "La interpretación de las culturas, Ed. Gedisa, Barcelona.
64. Giddens, A. (1996), "La constitución de la sociedad". Buenos Aires: Armorrortu.
65. Goldsmith, Arthur (1999), "Slapping the Grasping Hand: Correlates of Political Corruption Emerging Markets", *American Journal of Economics and Sociology*, 58(4), pp. 865-883.
66. Gould, D. y Amaro-Reyes, J. (1983), "The Effect of Corruption in Administrative Performance: Illustrations from Developing Countries". World Bank Working Paper N° 580.
67. Grandi, Roberto (1995) "Los estudios culturales: entre texto y context, culturas e indetidad" Barcelona, Bosch.
68. Gray, C. y Daniel Kaufman (1998), "Corrupción y Desarrollo". Finance and Development, N° 35.
69. Gutiérrez, M. (2005), "Administrar para la calidad", México: Limusa Noriega Editores.
70. Guzman Napuri, Christian (2011), "La Administración Pública y el Procedimiento Administrativo General". Ara Editores, Lima.
71. Haque, Nadeem y Ratna Sahay (1996), "Do Government Wage Cuts Close Budget Deficits? Costs of Corruption". International Monetary Found Staff Papers.
72. Haber, Stephen (2002), "Crony Capitalism and Economic Growth in Latin America: Theory and Evidence", Stanford, Hoover Press.
73. Habermas, Jurgen (1998), "¿Aprendemos de las Catástrofes? Diagnóstico y Retrospectiva de Nuestro Breve Siglo XX". Ed. Siglo XXI. México.
74. Hall Peter A. y Rosemary C.R. Taylor (1996), "Political Science and the Three New Institutionalisms" en *Political Studies*, XLV, 936-957.
75. Harrison, L. (2001) "Political Research- An Introduction. Routledge, London.

76. Harrison, Lawrence E. y Huntington (2000), "Promoting Progressive Cultural Change", in Harrison, Lawrence E.; Huntington, Samuel P., *Culture Matters*, New York, NY: Basic Books.
77. Heindenheimer, Arnold (1990), "Topografía de la Corrupción. Investigaciones en una Perspectiva Comparada". St. Louis, Washington University.
78. Heindenheimer, Arnold (2001), "Entre la Corrupción y la Democracia: una exploración cualitativa". American Political Science Association, San Francisco.
79. Heras Gómez, Leticia (2008) "Rendición de Cuentas en los organismos electorales; tarea inacabada en el proceso de democratización en México" Serie de brevarios de Cultura Política Democrática No. 6. Instituto Electoral del Estado de México. México.
80. Hernández Sampieri, Roberto; Fernández Collado, Carlos; Baptista Lucio, Pilar (2006), "Metodología de la Investigación". Mc Graw Hill, México.
81. Hoggart, Richard (1957) "*The Uses of Literacy: Aspects of Working Class Life*", The State University, USA.
82. Hodes, Robin, Jessie Banfield y Toby Wolfe (comps.) (2001), "Global Corruption Report 2010", Transparency International, Pluto Press, London.
83. Hostil O.R. (1969), "Content analysis for the social sciences and humanities". Addison Wesley.
84. Huntington, Samuel (1968), "*El orden político de las sociedades en cambio*", Buenos Aires, Editorial Paidós.
85. Huntington, S. (1990), "Modernization and Corruption". En A. J. Heindenheimer, M. Johnston y V. T. LeVine (eds.) *Political Corruption. A Handbook*. Nueva Jersey: Transaction Publishers.
86. Husted, B. (1999), "Riqueza, Cultura y Corrupción". *Journal of International Business Studies*, XXX, 339-360.
87. JICK, T. D. (1979): "Mixing Qualitative and Quantitative Methods: Triangulation in action". *Administrative Science Quarterly*. Vol. 24. Qualitative Methodology. December. P. 602-610.
88. Jenks, C.(1993) "Culture" Nueva York, Routledge.

89. Kaufmann, Daniel (1998), "Corruption Diagnostics: A New Technocratic Framework for the Analysis of Corruption and its Implications for the Design of Action Programs", Miami Anti-Corruption Summit, Florida, 3 y 4 de abril.
90. Kaufmann, Daniel (1999), "Corrupción y reforma institucional: El poder de la evidencia empírica" en: http://www.transparenciacdh.uchile.cl/media/publicaciones/syllabus/19Kaufmann_Corrupcion.pdf
91. Keefer, Philip y Stephen Knack (1995), "Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures". *Economics and Politics Review*, VII.
92. King, Gary; Robert Keohane y Sidney Verba (2000), "El diseño de la investigación social, La inferencia científica en los estudios cualitativos" Ed. Alianza.
93. Klitgaard, Robert (1998), "Controlando la corrupción. Una indagación práctica para el gran problema social del siglo". Traducción de Emilio Sierra. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
94. Klitgaard, Robert (2000), "Contra la corrupción" *Finanzas & Desarrollo*, Junio de 2000, Volumen 37. Núm. 2.
95. Krippendorff, K. (1990), "Metodología de análisis de contenido. Teoría y Práctica". Piados Comunicación. Barcelona.
96. Kumar, C. Raj (2003) "Corruption and Human Rights: promoting transparency in Governance and the Fundamental right to corruption" 137. 17 colum J. Asian L. 31
97. Lambsdorff, Johann (1999), "Revisión y análisis de la Corrupción Internacional". Göttingen University Working Paper.
98. Lanyi, Anthony (2004), "Measuring the Economic Impact of Corruption: A survey", The IRIS Discussion Papers on Institutions & Developments, Paper No. 04/04, Febrero, 2004.
99. Laporta, Francisco (1997), "La corrupción política: introducción general", en Laporta Francisco y Álvarez Silvina, *La corrupción Política*, Alianza Editorial, Madrid.
100. Laporta, Rafael y Álvarez, S. (2006), "La Corrupción Política". España. Alianza.

101. LaPalombara, Joseph (1994), "Aspectos estructurales e institucionales de la Corrupción", *Social Research*, Barcelona, 61 (2), pp. 325-351
102. Little, Walter y Antonio Herrera (1996), "Political Corruption in Venezuela", *Gestion y Politica Publica*, Volumen XVIII. Número 2. II Semestre 2009 en Walter Little y Eduardo Posada-Carbo, *Political corruption in Europe and Latin America*, Nueva York, St. Martin's Press.
103. López Presa, José Octavio (Coord) (1998), "Corrupción y Cambio", Fondo de Cultura Económica, México.
104. Lederman, Daniel (2001), "Accountability and Corruption: Political Institutions Matter". University of Chicago.
105. Leff Nathaniel (1986), "Economic Development Through Bureaucratic Corruption". *American Behavior al Scientist*. Harvard University
106. Lomnitz, Claudio (2000), "Vicios Públicos, Virtudes Privadas; La Corrupción en México". CIESAS, México.
107. Lui, Francis (1985) "An equilibrium queuing model of Bribery" *Journal of Political Economy*. University of New York.
108. Malem Seña, Jorge (1994), "La Corrupción: Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos", Barcelona, Editorial Gedisa.
109. Malem Seña, Jorge (2000), "Globalización, Comercio Internacional y Corrupción". Barcelona, Editorial Gedisa.
110. March, J.; Olsen, J. (1997), "El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política", Fondo de Cultura Económica. México.
111. March, J.; Olsen, J. (1993), "El nuevo institucionalismo. Factores organizativos de la vida política", *Zona Abierta* 63/64, Pablo Iglesias. Madrid, pp. 1-43.
112. Marsh D. y Stocker, G. (1997) "Teoría y Métodos de la Ciencia Política". Alianza Editorial, Madrid.
113. Martínez Carazo, Piedad Cristina (2011), "El método de estudio de caso. Estrategia metodológica de la investigación científica". Universidad del Norte, Colombia.

114. Martinola, Gabriela y Thomas Jackman (2002) "Source of Corruption; a Cross-Country Study", *British Journal of Political Science*, 32(1),pp. 147-171. United Kingdom.
115. Mauro, Paolo (1997), "The Effects of Corruption on Growth, Investment and Government Expenditure". International Monetary Found Working Paper, 96/98. Washington, DC.
116. Mauro, Paolo (1995), "Corruption and Growth". *Quarterly Journal of Economics* 110 (3), Massachusetts.
117. Mockus, Antanas (2001), "Conciliar ley, moral y cultura", en Veeduría Distrital, Participación ciudadana en la planeación de desarrollo municipal, Distrital y nacional. Imprenta Distrital. Bogotá.
118. Montinola, Gabriela y Thomas Jackman (2002), "Sources of Corruption: A Cross-Country Study", *British Journal of Political Science*, 32(1), pp. 147-171. United Kingdom.
119. Moreno Ocampo, Luis (2000) "Structural Corruption and Normative Systems: The Role of Integrity Pacts". En Joseph S. Tulchin y Ralph H. Espach (ed.), *Combating Corruption in Latin America*. Washington, Baltimore: Woodrow Wilson Centre Press, Johns Hopkins University Press.
120. Morlino, L. (1998), "Democracy between Consolidation and Crisis: Parties, Groups and Citizens in Southern Europe", Oxford, Oxford University Press.
121. Morris, Stephen D. (1999), "Corruption and the Mexican Political System: Continuity and Change", *Third World Quarterly*, 20(3), pp. 623-643. University of South Alabama.
122. Morris, Stephen D. (1992), "Corruption in Latin America: An Empirical Overview", *Secolas Annals*, 36, pp. 74-92. University of South Alabama.
- Morris, Stephen (2003) "La corrupción en México; un análisis empírico por entidad federativa" Seminario "Corrupción y Democracia en México en el Siglo XXI," sponsored by IBERGOP (Escuela Iberoamericana de Gobierno y Política Pública) and CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económica), México, DF, August 25-26, 2003. *Secolas Annals*, 36, pp. 74-92.
123. Muñoz Leos, Raúl (2012) "PEMEX en la encrucijada". México. Ed. Aguilar.

- Naim, Moses (1995), "*La Erupción de la Corrupción*". The Politics of Venezuelan Economic Reform, (Washington D.C.: The Carnegie Endowment).
124. Nef, Jorge (2001) "Government Corruption in Latin America". En Gerald E. Caiden, O. P. Dwivedi y Joseph Jabbra (eds.), *Where Corruption Lives*. Bloomfield: Kumarian Press.
125. North, Douglass (1993), "Instituciones, cambio institucional y desempeño económico". Fondo de Cultura Económica. México, D.F.
126. Nye, Joseph S (1996), "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis" en Arnold Heidenheimer (Ed.), *Political Corruption: Readings in comparative Analysis*, New Jersey, Transaction Books New Brunswick.
127. Nye, Joseph S. (1994), "Corrupción y Desarrollo: Un análisis de los costos-beneficios", *The American Political Science Review*, 61 (2).
128. O'Donnell, Guillermo (1998), "Otra institucionalización", en Guillermo O'Donnell, *Contrapuntos*. Ensayos sobre autoritarismo y democratización, Paidós, Latinoamericana, Argentina.
129. Ofusu-Amaah, W. Paati et.al (1999) "Combating corruption: A comparative Review of selected legal aspects of State Practice and major International Initiatives" Washington, D.C., The World Bank.
130. Olson, Marcur (1971) "The logic of collective action: public goods and theory of groups". Harvard University Press.
131. Ortiz, Tulio (1997), "Aportes a una Historia de la Corrupción en la Argentina" en Sandler, H. y Rajland, B. (Eds.) *Corrupción, una Sociedad Bajo Sospecha*. Buenos Aires, La Ley.
132. O'Sullivan, Tin, Hartley. John, et.al. (1995) "Key concepts in communication and cultural Studies" Londres, Routledge.
133. Paldam, Martin (1999), "Corrupción y Religión. Adding to the Economic Model", Aarhus University, Denmark.
134. Peters B. Guy (1999) "Institutional Theory in Political Science. London, Printer.
135. Peters B. Guy (2003) "El Nuevo Institucionalismo". Gedisa. Barcelona
136. Pereyra, S., (2002) "Crítica de la política. Experiencias en Transparencia y la corrupción como problemas públicos". París, EHESS.

137. Pritzl, Rutger (2000), "Corrupción y Rentismo en América Latina", Buenos Aires, Edición Ciedla-Fundación Konrad Adenauer.
138. Powell, Walter W. y Dimaggio Paul J. (1999) "El Nuevo institucionalismo en el análisis organizacional", Fondo de Cultura Económica, México.
139. Putnam, R. D y Pharr, S. J., (cords.) (2000), "Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries?", Princenton, Princenton University Press, pp. 202- 228.
140. Rajagopal, Balakrishman (1999) "Legitimacy and Human Rights: The Dialectic of the relationship" 200, 14 Conn J. Int'l .L.
141. Reynoso, Diego (2005) "Actores e Instituciones en el Juego Político Mexicano". Revista Mexicana de Sociología. Vol 68 N°4 UNAM, México.
142. Riker, William (1980) "Implicaciones del desequilibrio de la regla de mayoría para el estudio de las instituciones", en Colomer J. Lecturas de teoría política positiva. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
143. Rose Ackerman, Susan (1975), "The Economics of Corruption". Journal of Public Economics (4).
144. Rose Ackerman, Susan (1999), "Causas y Consecuencias de la Corrupción". World Bank, Note 74.
145. Rosse Ackerman, Susan (1999), "La Corrupción y los Gobiernos". Barcelona, Editorial Siglo XX. Madrid : Siglo Veintiuno de España Editores.
146. Rose Ackerman, Susan (2003), "Corrupción y economía Global", Barcelona, Editorial Siglo XX.
147. Rose Ackerman, Susan (2001), "Corruption and Goverment: Causes, Consequences and reform", Cambridge, Cambridge University Press.
148. Rhodes, R. (1997), "El institucionalismo" en David Marsh y Gerry Stoker (Eds). *Teorías y Métodos de la Ciencia Política*. Madrid, Alianza.
149. Rickheit, G. y Strohner, H. (1985). "Inferences in text processing". Amsterdam: North Holland.
150. Rico, José (1996), "La corrupción pública en América Latina: manifestaciones y mecanismos de control". Miami, Florida: Centro para la Administración de Justicia.

151. Rivas Leone, José Antonio (2003), "El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones". Reflexión Política. Junio. Num. 9. Universidad Autónoma de Bucaramangara, Colombia. Pp. 37-46.
152. Rijckeghem, C. Van y Weder, B. (1997), "Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption?". International Monetary Found Working Paper, 97/73, Washington.
153. Rosas, Alejandro (2007), "Norms and Enforcement". Seminar "*Legal, moral and social norms*". Universidad Nacional. Bogotá
154. Sandholtz, Wayne y William Koetzle (2000), "Accounting for Corruption: Economics Structure, Democracy, and Trade", *International Studies Quarterly*, 44(1), pp. 31-50.
155. Selligson, M. (2002), "The Impact of Corruption on Regime Legitimacy: A Comparative Study of Four Latin American Countries". The Journal of Politics, Vol. 64, Pp. 408 – 433.
156. Shleifer, Anrei y Vishny, Robert (1993), "Aspectos Teóricos, Contextuales y Metodológicos en el Análisis Comparado de la Corrupción Organizacional". Trabajo del VI Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires.
157. Singer, M. (1988), "Inferences in reading Comprehension". En M. Daneman, G.E. Mackinnon, y T.G. Waller (Eds.), *Reading research: Advances in theory and practice* (Vol.6). New York: Academic Press.
158. Schmitter, P. C., (1992), "The irony of Modern Democracy and Efforts to Improve Its Practice", en *Politics & Society*, vol. 20, núm. 4, diciembre, pp. 507-512.
159. Swamy, Anand (1999), "Género y Corrupción". Draft Paper, Iris Center, University of Maryland.
160. Tanzi, V. y Davoodi, H. (1998), "Corruption, Public Investment and Growth". International Monetary Found Working Paper, 97/139, Washington.
161. Taylor S.J. Y Bogdan R. (2000), "Introducción a los métodos cualitativos de investigación". Ed. Paidos, Tercera ed.,

162. Thelen, K. and S. Steinmo (1992), "Historical institutionalism in comparative politics: State, society, and economy. New York, Cambridge University Press.
163. Transparencia Internacional (2010), "La Bora de la Transparencia en América Latina", México, D.F.
164. Treisman, Theobald (2001), "The Causes of Corruption: A Cross National Study", University of California.
165. Trujillo Arjona, A. (2002), "La Corrupción Política: Una Revisión de la Literatura". Universidad Carlos III de Madrid, Documento de Trabajo 02-14.
166. Ugalde, Luis Carlos (2002) "Rendición de cuentas y democracia. El caso de México". Serie Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, núm. 21, México
167. Ugalde, Luis Carlos (2011), "Nueva y vieja corrupción mexicana" en Nexos, septiembre.
168. Van Dijk, T. A. (Ed.). (1997), "Discourse Studies. A Muldisciplinary Introduction". 2 vols. London: Sage (Traducción española publicada por Gedisa, Barcelona, 2001).
169. Villoria, Manuel (2003), "Percepción Social de la Corrupción", Madrid, España.
170. Villamizar, Juan Carlos. (2001), "Poder político, legitimidad y corrupción". En: *Economía colombiana y coyuntura política*. N° 282. Contraloría General de la República. Bogotá.
171. Vizcarra, Alejandra (2002) "El proceso de democratización en México, 1812-2000" Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México.
172. Wei, Shang-Jin (1997), "Local Corruption and Global Capital Flows". Working Papers on Economic Activity, Vol. 2.
173. Warren, Mark E. (2004), "La Democracia contra la corrupción" en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, enero-marzo, año/vol. XLVII, número 193. Universidad Nacional Autónoma de México. Distrito Federal, México. pp 109-141.

174. Warren, Mark E. (2006), "Democratic Theory and Trust", Mark E. Warren (ed.) Democracy and Trust, Cambridge, Cambridge University Press.
175. Weyland, Kurt (1998), "Las políticas de Corrupción en América Latina". Journal of Democracy.
176. Williams, Raymond (1958) "Culture and Society, 1780-1950. Londres y New York: Columbia University Press.
177. Wills Herrera, Eduardo (1997), "Autonomía local, descentralización y corrupción en Colombia. La corrupción en Colombia", Memorias del seminario Corrupción y Descentralización, Red de solidaridad, Bogotá, 1997.
178. Yacuzzi, Enrique (2011), "El estudio de caso como metodología de investigación: teoría, mecanismos casuales, validación". Universidad del CEMA. Consultado el 25 de febrero.

REFERENCIAS ELECTRÓNICAS

- www.ifai.org.mx/
- www.asf.gob.mx
- www.funcionpublica.gob.mx/
- www.transparency.org/
- *Transparencia Mexicana:* www.tm.org.mx/
- www.latinobarometro.org/
- Índice de Percepción de la Corrupción:
http://www.transparency.org/news/pressrelease/20121205_comunicado_de_prensa_indice_de_percepcion_de_la_corrupcion_2010
- <http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/7CRumbo/2000CCF.html>
- <http://www.jornada.unam.mx/2007/12/31/index.php?section=opinion&article=002a1edi>
- <http://www.jornada.unam.mx/2007/07/14/index.php?section=opinion&article=002a1edi>
- <http://www.proceso.com.mx/?p=338703>
- <http://www.jornada.unam.mx/2013/04/14/economia/027n2eco>
- <http://www.cronica.com.mx/notas/2007/300547.html>

- <http://www.proceso.com.mx/?p=14962>
- <http://edomex.milenio.com/cdb/doc/impreso/8957356>

DOCUMENTOS LEGALES

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios
- Ley de Fiscalización del Estado de México
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios

ANEXOS

Anexo 1. Encuesta



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES
ENCUESTA



Objetivo: Obtener información no documentada sobre la percepción que tienen los ciudadanos sobre el funcionamiento del Centro de Servicios Administrativos de Toluca.

El siguiente cuestionario es únicamente con fines académicos, la información proporcionada será de gran ayuda al proyecto de investigación del programa de Doctorado en Ciencias Sociales.

<p>1. Desde su perspectiva ¿cuál cree que es el principal problema de las instituciones públicas en el Estado de México?</p> <p>a) Ineficiencia en el tiempo de respuesta en trámites y servicios</p> <p>b) Falta de transparencia y acceso a la información</p> <p>c) Corrupción de servidores públicos y autoridades</p> <p>d) Problema de coordinación institucional</p> <p>e) Otra</p>	<p>2. ¿Considera que el exceso de normas o trámites institucionales para la realización de algún trámite es causa de prácticas de corrupción?</p> <p>a) Si</p> <p>b) No</p> <p>c) No contestó</p>
<p>3. De estas opciones, ¿cuál cree usted que es la principal razón por la que las instituciones se no cumplen sus objetivos institucionales?</p> <p>a) Por corrupción</p> <p>b) Por ineficiencia en la gestión</p> <p>c) Por falta de presupuesto</p> <p>d) No contestó</p>	<p>4. Si una persona que nunca ha asistido al CSAT a realizar algún trámite le preguntará ¿qué posibilidades hay en el CSAT de que algún servidor público acepte dinero por realizar algún trámite, qué le contestaría?</p> <p>a) No tiene ninguna probabilidad, que ni lo intente</p> <p>b) Tiene pocas probabilidades</p> <p>c) Tiene bastantes probabilidades</p> <p>d) Definitivamente si lo conseguirá</p> <p>e) No contestó</p>
<p>5. En los últimos trámites que ha realizado en el Centro de Servicios Administrativos de Toluca ¿le solicitaron o dio propinas o soborno a algún servidor público?</p> <p>a) No me solicitaron soborno ni propina</p> <p>b) No me solicitaron, pero ofrecí</p> <p>c) Si me solicitaron, pero no dí</p> <p>d) Si me solicitaron dar y dí</p>	<p>6. Diga usted que tan de acuerdo está con la siguiente afirmación: “Los intermediarios, son personas que ayudan a la agilización de trámites, ahorro de tiempo y facilitan la obtención de algún servicio”</p> <p>a) Muy de acuerdo</p> <p>b) De acuerdo</p> <p>c) Poco de acuerdo</p> <p>d) Desacuerdo</p> <p>e) No contestó</p>
<p>7. Considera que debido al tiempo que ocupa para la realización de su trámite ¿se justifica pagar soborno para la agilización del servicio?</p> <p>a) Si se justifica</p> <p>b) No se justifica</p> <p>c) No contestó</p>	<p>8. En los últimos trámites que ha realizado ha ofrecido algún pago extra (mordida) a los servidores públicos del CSA para la agilización de algún trámite</p> <p>a) Si</p> <p>b) No</p> <p>c) No contestó</p>
<p>9. ¿Cómo calificaría la gestión que desempeña el CSAT?</p> <p>a) Muy buena</p> <p>b) Buena</p> <p>c) Regular</p> <p>d) Mala</p> <p>e) Muy mala</p> <p>f) No contestó</p>	<p>10. ¿Cuál considera usted, que es la razón por la cual los usuarios recurren al servicio de los intermediarios?</p> <p>a) Por desconocimiento e ignorancia</p> <p>b) Porque demoran mucho los procesos o trámites</p> <p>c) Porque ahorra tiempo</p> <p>d) No contestó</p>

Anexo2. Guías de entrevistas semiestructuradas

2.1. Funcionarios Públicos : Director y Administrador del Centro

1. La actual administración del Centro de Servicios Administrativos, parte de una nueva forma de llevar a cabo trámites y servicios, a través de mecanismos automatizados. Entre los objetivos más significativos está mejorar la recaudación estatal, la eficiencia en los trámites, así como la calidad en los servicios. ¿Me puede usted hablar de esto y decirme cuáles han sido los principales resultados?
2. El tema de la transparencia y el acceso a la información está regido por la Ley a partir del 2008 en el Estado de México, en ésta se establece que todas las instituciones públicas deberán dar a conocer a través de páginas electrónicas las acciones y resultados institucionales ¿puede usted decirme qué estrategias de acceso a la información pública se han incorporado al CSA, y cuáles han sido los principales logros?
3. ¿Considera usted que la introducción de mecanismos tecnológicos y automatizados, la realización de pagos en instituciones bancarias por parte de los usuarios, la incorporación del sistema de turnos y la figura de los orientadores, han sido factores que han generado mayor eficiencia institucional? ¿Cuál de los aspectos mencionados anteriormente ha contribuido en mayor medida al logro de objetivos y por qué?
4. La presencia de un módulo de contraloría al interior del CSAT, obedece a ¿una cuestión de detección de actos ilícitos, a una necesidad institucional de transparentar el quehacer público, a una demanda social (quejas y denuncias) por un mejor servicio o a todas las anteriores? ¿Me puede explicar por qué?

2.2. Ex Funcionarios Públicos

1. Sé que durante el gobierno de Enrique Peña Nieto usted era la subsecretaria de administración y vivió muy de cerca el proceso de modernización administrativa del CSA. El cual partió de mejorar la recaudación estatal, incorporar mecanismos más eficientes para disminuir el tiempo de respuesta en los trámites ¿Podría decirme a qué factores obedeció la incorporación del proyecto de modernización administrativa en el CSAT?
2. Sé que el modelo de atención para trámites y servicios en el CSA, partió de un nuevo concepto de servicio, donde el ciudadano se ubica en el centro de atención del gobierno, a través de la capacitación de servidores públicos, del rediseño de los procesos, el uso de Tecnologías de Información, la dignificación de espacios y reglas de funcionamiento, ¿podría usted decirme qué tanto se trabajó en la inclusión de éstos aspectos y cuál fue el que obtuvo mayores resultados en el CSA y por qué?
3. Desde su experiencia podría explicarme si el proyecto de modernización administrativa que se incorporó al CSAT, obedeció a una reforma incorporada en el ámbito federal, relacionada con la transparencia, el acceso a la información, o a una acción estatal orientada al logro de objetivos institucionales?

2.3. Intermediarios

1. A partir de la administración de Enrique Peña Nieto se incorporó la figura del servidor público orientador, con la intención de que no existan intermediarios que se acercan a los usuarios para la realización de algún trámite. ¿Desde su experiencia podría explicarme si esta acción afecto su actividad, si continúa llevando a cabo su actividad de manera normal? O bien si esta acción perturbó la realización de sus actividades y de qué manera?
2. Sé que la figura de los intermediarios no está inscrita de manera formal en ningún documento institucional, sin embargo he observado que realizan trámites de manera mucho más sencilla y rápida que los demás usuarios, además que se les permite el paso al interior del CSA ¿podría usted platicarme de qué manera de manera logra incorporarse a la institución y cuáles son los mecanismos a los que recurren para la agilización de algún trámite?
3. De acuerdo a la observación realizada en los últimos meses, existe cierta aceptación de los servidores públicos hacia los intermediarios, desde su experiencia ¿cuáles serían las razones por las cuales existe tal aceptación? ¿se ha convertido en una práctica cotidiana? ¿les genera un beneficio personal? ¿cuál?

2.4. Servidor Público: Ventanilla

1. ¿Considera usted que la introducción de mecanismos tecnológicos y automatizados, la realización de pagos en instituciones bancarias por parte de los usuarios, la incorporación del sistema de turnos y la figura de los orientadores, han sido factores que han generado mayor eficiencia institucional? ¿Cuál de los aspectos mencionados anteriormente ha contribuido en mayor medida al logro de objetivos y por qué?
2. Sé que las actividades al interior del CSA, se rigen por un manual de procedimientos, en el cual se describe el proceso a seguir para la realización de algún trámite o servicio ¿Puede explicarme desde su experiencia qué tan importante es para usted apearse al manual de procedimientos para la realización de sus actividades cotidianas y porque?
3. La actual administración incorporó nuevas formas de llevar a cabo los trámites, entre los cuales el usuario realiza sus trámites con celeridad y sencillez; se incorporó la figura de los orientadores, con la intención de que no existan intermediarios, además se incorporó el pago en instituciones bancarias. Podría usted explicarme, de acuerdo a su experiencia ¿cuál de éstas acciones es la que ha tenido mayores resultados y por qué?