



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GOBIERNO



DISFUNCIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:

NEPOTISMO EN EL ESTADO DE MÉXICO

TESIS

PARA OPTAR POR EL GRADO DE
MAESTRA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GOBIERNO

PRESENTA:

GRISELDA CASTAÑEDA MARTÍNEZ

DIRECTOR:

DR. EDGAR ULISES PORTILLO FIGUEROA

Toluca, México, Junio de 2017

Índice

Introducción.....	3
Capítulo I. Marco teórico y conceptual para el estudio de la corrupción	8
1.1 Un acercamiento al concepto de corrupción.....	8
1.1.1 Concepto de corrupción	10
1.1.2 Tipos de corrupción.....	11
1.2 Corrupción política	12
1.2.1 Concepto de corrupción política.....	13
1.2.2 Formas de corrupción política	20
1.2.3 Características de los actos políticamente corruptos	25
1.2.4 Causas y consecuencias de la corrupción política.....	28
1.2.4.1 Causas.....	29
1.2.4.2 Consecuencias.....	34
1.3 Perspectivas teóricas sobre el estudio de la corrupción	37
1.3.1 Enfoque institucional	38
1.3.2 Enfoque cultural	40
1.4 Nepotismo	44
Capítulo 2. Corrupción política en México.....	54
2.1 Contextualización de la corrupción en México	54
2.2 Índice de Percepción de la corrupción en México	66
2.3 Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno.....	71
2.4 Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) 76	
2.5 Combate a la corrupción en México	100
2.5.1 Mecanismos institucionales de supervisión, control y sanción.....	103
2.5.2 Sistema Nacional Anticorrupción	117
Capítulo 3. Nepotismo en el Estado de México.....	117
3.1 Causas de la Corrupción desde estudios empíricos	113
3.2 Análisis de caso: Denuncias por nepotismo, con variables explicativas de corrupción.	125
Capítulo 4. El fortalecimiento de la ética como respuesta a la corrupción por nepotismo en los ayuntamientos del Estado de México	152
4.1 Hacia una visión ética	161
4.2 Integración de la ética en las políticas de profesionalización	180
Conclusiones.....	183
Bibliografía	190
Anexos	201

Introducción

El representante y funcionario público deben tener conciencia que el servicio público se define como la acción del gobierno orientada a la satisfacción de necesidades y demandas de las personas que forman parte del Estado; además de que debe su sueldo y en consecuencia sus funciones a la comunidad por tal motivo tiene una responsabilidad con la misma a la que le debe su lealtad.

Cuando preceptos como el anterior se quebrantan por la práctica de antivalores se presentan desviaciones como la corrupción cuya manifestación de acuerdo a diversos autores se da en diferentes niveles e intensidades¹ y que no es exclusivo de un solo sector pues está inmerso en el ámbito gubernamental, privado o social de tal forma, que se han creado tipologías para su estudio de acuerdo a la sección en la que se lleva a cabo como: corrupción política, administrativa, corporativa o privada.

El contexto actual de la sociedad ha permitido conocer casos vinculados con corrupción en diversos sectores de la sociedad, dentro de las estadísticas sobresalientes encontramos: una de cada cuatro personas reportó haber pagado sobornos en el año 2010 (Barómetro Global de la Corrupción TI, 2010), mientras que para la PNUD la corrupción se multiplicó en los últimos entre los años de 1992 y 2002 (PNUD, 2002); así como el Banco Mundial (2004) citaba que cada año se pagaban más de un trillón de dólares en sobornos, lo que ha desencadenado una preocupación por enfrentar el problema; así Instituciones como Transparencia Internacional, Banco Mundial y OCDE han elaborado estudios de las consecuencias que el problema puede generar.

En México este fenómeno está socialmente enraizado; con múltiples

¹ Con el objetivo de medir la presencia de la corrupción se han desarrollado diversas metodologías enmarcadas en categorías, para Casar (2016) las principales son tres: de percepción sobre la extensión y frecuencia de la corrupción, sobre la participación o exposición a una conducta calificada como acto de corrupción y de actitudes y valores frente los actos de corrupción propios o de otros.

causales, consecuencias y manifestaciones se ha convertido en una dificultad que atenta contra el buen gobierno, la economía, la eficiencia, puede terminar en violencia y en un desencanto del gobierno y sus administraciones.

Ciertamente, existen distintas formas de corrupción que han ido creciendo exponencialmente, sin embargo la de más reproche es la política, pues es aceptada por las personas a las que se les dio un voto de confianza en las urnas electorales, predisponiendo que deberían actuar con base en el interés colectivo de la sociedad, con una ética consolidada a partir de valores fuertemente arraigados que les permita cumplir con las normas establecidas.

El ideal de un funcionario debería radicar en servir al pueblo y expresar una total lealtad a la población; no obstante, al haber un relajamiento de la moral, ante la ausencia de mecanismos prácticos que impidan el ejercicio de actos de corrupción y al existir problemáticas como la carencia de recursos, el ideal de un gobernante se pierde y se presentan problemas de toda índole, trayendo consigo diversas manifestaciones de antivalores.

Una expresión de corrupción política es el nepotismo el cual para autores como Ortiz (2011) y García (2003) se refiere a la concesión de beneficios a familiares; lo que desencadena en una práctica con base en la alteración de valores debido a que deja de lado la contratación de personal calificado por obtener lealtad e intereses particulares a través de la contratación de conocidos generando como consecuencia la inexistencia de un perfil que a su vez provoque el incremento de conductas inapropiadas.

Vista como un tipo de corrupción política que no necesariamente trae beneficios en primera instancia al personal que los comete; el nepotismo se ha institucionalizado en México, un ejemplo de ello radica en la asignación de primeras damas para llevar a cabo funciones en instituciones sin fines de lucro, a menudo dotados de patrimonio voluminosos y de una importancia incalculable

para ciertas clases de la población (García, 2003).²

Hay que mencionar que como bien afirma Fernández (2010) la corrupción y las malas prácticas no son exclusivas del sector gobierno, pues en el sondeo citado por este autor 8 de cada 10 empresas reportan casos de nepotismo o amiguismo a la hora de obtener un empleo, un aumento de sueldo o un ascenso, en el estudio donde se entrevistaron a 2,900 personas, la mayoría reconoce que en la empresa en la que labora se reportan estos casos, cuando los jefes o empleados utilizan el poder para brindar ciertas concesiones a sus familiares o amigos.

La diferencia sustancial de estas prácticas en el sector público y privado consiste en quienes son los afectados y las consecuencias que puede traer el contratar a personal no calificado; mientras que en el primero se atenta directamente al erario público en el segundo se juega con un patrimonio personal. Entonces las secuelas del favoritismo pueden ser contraproducentes porque como bien lo afirma Klitgaard (1995) el personal incorporado por este medio puede ser relativamente incapaz en términos técnicos y relativamente deshonestos en términos éticos.

Observemos entonces cuán importante es la existencia de herramientas que busquen mantener un equilibrio entre los cuatro valores mencionados por Klingner & Nalbadian (1998) y que podrían evitar a la corrupción por nepotismo, el cual se encuentra regulado a nivel nacional en el artículo 8 Fracciones XI y XIV de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos mientras que a nivel Estado de México es reglamentado en las fracciones XIII y XVIII del artículo 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios (LRSPEyM). A pesar de ello se sigue practicando en los

² En el caso mexicano, donde se asignan funciones de presidente del Sistema de Desarrollo Integral de la Familia a esposas de ediles que aun cuando la ley establece como cargos honorarios cobran salarios importantes.

Ayuntamientos de ésta entidad.

El presente trabajo de investigación pretende determinar ¿Cuáles son las condiciones que causan la corrupción? Y ¿Cómo se vinculan con la existencia de denuncias por nepotismo en los Ayuntamientos Municipales del Estado de México en el periodo comprendido de 1996 a 2016?³

En este tenor, la hipótesis del presente trabajo sostiene que el nepotismo como forma de corrupción política prevalece a pesar de las legislaciones que sancionan este tipo de ilícitos en los Ayuntamientos del Estado de México debido factores como la cultura política, fundamentada en variables explicativas como: la región, la composición demográfica, las condiciones económicas y factores políticos, que derivan en un bajo nivel de denuncias ante las autoridades correspondientes.

Por tal motivo, el objetivo principal de esta investigación consiste en primera fase conocer a partir de encuestas como ENCUP y el índice de Percepción de la Corrupción cuales son las variables (propuestas en la literatura del tema) que tienen una relación con la corrupción en México por Estado y en un segundo momento elaborar una análisis de las denuncias por nepotismo que se han presentado por municipio en el Estado de México; de esa manera conocer cuáles son los factores que permiten la prevalencia por este fenómeno y sus denuncias en la entidad mexiquense en el periodo comprendido de 1996 a 2016.

Para el logro de lo anterior, el trabajo se dividió en cuatro apartados: en el primero se analiza el problema de abordar una definición de corrupción por nepotismo y conocer las variables que tienen peso para la prevalencia de este problema en el Estado; por lo cual se hace un acercamiento al concepto de corrupción política, después se analizan las causas y consecuencias que se citan

³ El inicio del periodo se considera a partir de la fecha de promulgación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios y a que en ella se encuentra regulada la actividad como tal.

para el tema, con el objetivo de buscar una relación sobre la existencia del mismo.

En el segundo, se incluye el análisis de diferentes estudios empíricos sobre la percepción de la corrupción en México, para lo cual se citan: el Índice Nacional de Percepción de la Corrupción (INPC), el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG) y la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP).

En el tercero se presenta un análisis con el número de denuncias por nepotismo en el Estado de México, con algunas variables explicativas como competencia política y región; además de presentan algunos casos de este tipo de corrupción. Mientras que en el último apartado se analiza la necesidad de la incorporación de la ética en las políticas de profesionalización del sector público.

Capítulo I. Marco teórico y conceptual para el estudio de la corrupción

Al aludir sobre corrupción, es importante destacar que los análisis sobre el tema son comunes por ser un problema que atenta contra cualquier régimen político y su sociedad, con ello la prevalencia de un gran número de definiciones y tipologías que tratan de dar explicación a las causas y consecuencias de este fenómeno desde dos principales dimensiones: las normativas y las conductuales.

Tratada de ser puntualizada por disciplinas como la política, la economía, el derecho, la sociología, la antropología entre otras, la corrupción se ha convertido en un problema multidimensional, ésta manifestación provoca una dificultad en cuanto a una concepción precisa y única de la problemática, por tal motivo es importante un estudio sobre los diversos enfoques que la han analizado.

Con el objetivo central de establecer las bases teóricas de la investigación que servirán para el desarrollo del proyecto se desarrolla este primer capítulo; donde se examina el problema de abarcar una definición de corrupción, en consecuencia, la dificultad de una tipología, así como las perspectivas a partir de las cuales se ha estudiado esta anomalía; con ello, dar una aproximación del nepotismo como forma de corrupción política desde un enfoque normativo.

1.1 Un acercamiento al concepto de corrupción.

Es usual el reconocimiento de este fenómeno como un conflicto para cualquier Estado, pues debilita y desarticula el bienestar social, por su magnitud y recurrencia como problemática, el tema de corrupción es generalmente abocado en discursos de políticos, así como ha sido estudiado por un gran número de científicos, analistas y expertos procedentes de diferentes disciplinas con la pretensión de conceptualizar el término. Autores como Stephen Desmond Morris (1992) y Laporta (1997) aportaron al tema con una definición y una tipología,

donde además tratan de explicar algunas causas y consecuencias de la misma.

Para autores como Carbonell (2009a), Laporta (1997) y Gómez (2007) la corrupción no es un problema reciente, Diego (2009b) ve en ella un problema que ha acompañado al hombre en su historia, en palabras de Reyes (2003) es una historia vieja que se ha presentado desde la antigüedad y cuyo tema ha sido de interés desde tiempos ancestrales, así lo constata Aristóteles (1987) quien la calificaba como un proceso de alteración, que para Lascano (2007) ha persistido en todas las épocas con una dimensión patológica.

En el caso de Ortega (2006) “La corrupción es tan antigua como la aparición de la propiedad y las primera formas de gobierno en la historia de la humanidad. La corrupción es independiente del sistema político y forma de gobierno, y adopta múltiples formas” (Ortega, 2006:15). Con respecto a la dimensión del problema Morris (1992) y Soriano (2011) la califican de omnipresente; la cual es considerada por el último como persistente, abrumadora y oscurantista.

Como puede observarse los calificativos para describir a la corrupción son tan vastos como las personas que escriben sobre el tema, empero, como se mencionó anteriormente pueden ser clasificados a partir de dos principales posturas las conductuales y las normativas, las cuales tratan de examinar la relación del problema con las formas legales, las instituciones, cuestiones económicas, históricas, de cultura o ética, para Lascano (2007) la corrupción tiende a estudiarse desde distintos enfoques: el moral, los que descreen en la moral, económico e institucional.

Siguiendo con la línea de perspectivas de acuerdo al enfoque, se puede escribir que son extensas, algunos autores que representan al enfoque conductual son: Álvarez (2007) quien la califica como una categoría moral, Klitgaard (1995) como una conducta desviada de individuos carentes de ética, para Diego (2010)

una pandemia que se ha convertido en parte del comportamiento cotidiano y para Dehesa (2002) un holocausto, incruento, módico cotidiano y silencioso cuyos daños son incalculables.

Mientras que dentro de los autores que representan a un enfoque normativo encontramos a Rose-Ackerman (2006) que ve en la corrupción un problema de mal uso del poder, Ramírez (2004) quien la tipifica como problema de justicia, Morris (1992) y Garzón (2007), que sitúan a este conflicto como incumplimiento de las normas. En el caso de Arellano & Coronilla (2012) le otorgan una noción parasitaria del sistema donde los actos serán correctos e incorrectos en la medida en la que se acerque a las referencias de un esquema normativo o valorativo.

Cómo es notable, subsisten diferentes puntos de vista en cuanto a calificativos de corrupción se refiere, la diversidad continúa con las definiciones planteadas por los analistas del tema.

1.1.1 Concepto de corrupción

Para este análisis es necesario en primer momento hacernos un cuestionamiento fundamental: ¿Qué significa corrupción?, con el fin de responder a lo anterior es preciso conocer el origen etimológico de la palabra misma. Del Latín “*rumpere*” (con significados: romper, dividir, quebrar, quebrantar, violar, anular) se deriva la palabra “*Corruptere*” la cual puede entenderse como: alteración, desunión, descomposición, falseamiento o vicio.

De acuerdo con Diego (2009a) la corrupción se analiza principalmente desde dos sentidos: el económico y el sentido amplio de la palabra, el último derivado de su significado etimológico; donde *corruptio* representa alteración de algo ya existente. Desde esta premisa toda acción que se desvíe de su deber ser constituye un acto de corrupción.

Continuando con las definiciones, la Real Academia de la lengua española se enuncia al respecto como: “Acción y efecto de corromper o corromperse”, otra perspectiva es la que ofrece el Poder Ejecutivo Federal, que la define como:

“La conducta que se desvía de la función pública reglamentada debido a una consideración de índole privada o para obtener beneficios pecuniarios o de rango; o la violación de reglas por consideraciones de carácter privado. Se refiere a la ejecución de acciones que contradicen el ordenamiento legal del Estado y que se desvían de los criterios normativos establecidos.” (Secretaría de la Función Pública, 2008:69)

A partir de lo anterior, puede enunciarse que las perspectivas presentadas consideran a esta complicación como una alteración de un deber ser, es decir una variación de una visión prescriptiva.

1.1.2 Tipos de corrupción

Ciertamente la corrupción de más reproche es la política empero no la única, las tipologías que se han construido son diversas, las primeras se plasman a partir del espacio donde se llevan a cabo; por ejemplo, para Gómez-Jara (2010), la corrupción privada constituye uno de los mayores problemas, mientras que para Sánchez González (2012) una de las grandes dificultades en México se encuentra representada por la corrupción administrativa, en cuanto a la corrupción corporativa Casar (2016) la califica como de un fenómeno muy extendido en el ámbito internacional. Con el fin de acercarnos un poco más a estos arquetipos se presentan las siguientes definiciones.

- a) Corrupción Administrativa:** Como su nombre lo atribuye es aquella que se manifiesta en la esfera gubernamental se refiere a los servidores públicos, donde se utiliza a la función pública para la obtención de beneficios particulares.

- b) Corrupción corporativa:** Es aquella practicada por sectores económicos importantes para obtener algún tipo de privilegio particular, entre estas praxis encontramos al soborno.
- c) Corrupción privada:** Es aquella practicada por sectores de la sociedad a partir de la violaciones de normas y derechos con el fin de obtener una ventaja frente a los demás
- d) Corrupción política:** Calificada como forma de comportamiento desviado, “conducta contraria a las normas políticas” puede analizarse como una transacción oculta en la que un agente público, violando las reglas previstas para su actuación, intercambia un poder discrecional (o bien recursos de información o de confianza que derivan de su posición) con recursos privados. (Sánchez, 2012)

1.2 Corrupción política

Este tipo de corrupción es llevada a cabo por políticos y funcionarios los cuales generalmente no admiten su existencia pues se ha llegado a convertir en una especie de segunda naturaleza (Martínez, 2004). Para diversos estudiosos como: Arellano y Coronilla (2012), Garzón (2007), Lascano (2007) y Morris (1992) es un tema de interés, por lo cual pretenden dar explicaciones a estos fenómenos de naturaleza tan inestable y de grandes alcances.

Cabe destacar que el estudio en esta materia se dificulta a partir de ser un fenómeno con diversas causas y gran cantidad de consecuencias lo que conlleva problemas de conceptualización del término; con el fin de acercarnos al mismo se presenta el siguiente apartado.

1.2.1 Concepto de corrupción política

Para poder adentrarnos al tema, a continuación se presentan algunas concepciones elaboradas por diversos autores e instituciones.

Tabla 1. Definiciones de corrupción política desde un enfoque normativo

Autor	Definición
Arellano & Coronilla, (2012)	Práctica realizada cuando un funcionario, que es una persona que ha aceptado la obligación de actuar en representación del interés general instituido en un marco legal específico, sacrifica dicho interés general en beneficio propio o de un tercero.
Garzón (2007)	Delito o una infracción de alguna obligación por parte del decisor, implica siempre un acto de deslealtad o hasta de traición con respecto al sistema normativo relevante...Consiste en la violación de una obligación por parte de un decisor con el objeto de obtener un beneficio personal extra posicional de la persona que lo soborna o a quien extorsiona, a cambio del otorgamiento de beneficios para el sobornante o el extorsionado.
Lascano (2007)	Forma básica de poder sin control de un sistema organizativo que concentra en un funcionario amplios poderes de decisión, con gran discrecionalidad y nula transparencia.
Machado (2006)	Infracción de normas e incumplimientos de deberes impuestos por las normas.
Malem (2002)	Implica una violación del deber institucional por ende la inobservancia de reglas que rigen la función que desempeña.
Morris (1992)	Forma de comportamiento político desviado, contrario a las normas políticas, involucra un acto racional por parte de un

	funcionario público que se desvía de la promoción ideológicamente sancionada del interés común.
Navas (2014)	Son actos mediante los cuales un funcionario público es impulsado a actuar en modo distinto a los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de recompensa.
Padioleau (1989)	Mecanismo de influencia particular, distinta de otros procedimientos de influencia mediante la violación de normas (reglas) y de intercambio clandestino.
Ramírez (2004)	Problema para el desarrollo económico y la mejoría de la organización y el funcionamiento de las sociedades modernas... un problema de justicia y acceso igualitario a recursos y oportunidades para todos los ciudadanos.
Boils G. (2004) Instituto del Banco Mundial	Todo abuso del poder público para beneficio privado.

Fuente: Elaboración propia con base en bibliografía citada.

En esta primera tabla podemos observar un patrón fundamental que consta de las aseveraciones que califican a la corrupción como infracción de las normas políticas establecidas, es decir esa alteración del modelo prescriptivo, por tal motivo estas concepciones tienen una dimensión normativa, en otras palabras, ven a la acción desde las implicaciones que las desviaciones traen para el régimen político.

Al respecto Morris señala:

“puede decirse que la corrupción se produce cuando la conducta del personal no es consistente con las normas del Estado. Esta ruptura puede adoptar dos formas generales: la conducta puede ser incongruente con normas o intereses organizacionales (es decir, promover exclusivamente el interés particular personal), o puede ser congruente con normas o intereses

organizacionales amplios que, a su vez, son incongruentes con los dictados de la ideología legitimadora del Estado.” (Morris, 1992:23)

En la cita anterior denota esa dimensión normativa que quebranta la visión prescriptiva y con la que generalmente se estudian estos problemas; cabe señalar, que como solución desde esta perspectiva se plantea la regulación de la conducta a través de elementos sancionadores.⁴

No obstante existen otras posturas como la abocada por Arellano (2012), quien determina que el acto corrupto implica la violación de un deber posicional; es decir, un actor que transgrede su papel institucional, la inobservancia de algunas de las reglas que rigen el cargo que ostenta o la función que cumple. En el caso de Heidenheimer & Johnston (2002) determinan que la corrupción implica el abuso de los puestos o recursos públicos por integrantes de los sectores públicos y privados, esta tesis tiene gran concordancia con la otorgada por Transparencia Internacional (2000) que la considera como el uso indebido del poder otorgado para beneficio privado. En estas conjeturas las conductas concluyen en una ventaja de quien comete el acto indebido vulnerando el puesto al que fueron confiados.

Otra orientación que concuerda con lo anterior está representada por el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (2003), que considera a la corrupción a partir del mal uso de los poderes públicos, cargo o autoridad para beneficio privado. Señala que este lucro puede ser a través del soborno, la extorsión, el tráfico de influencias, el nepotismo, el fraude, la extracción de dinero que sirvan para agilizar trámites o una malversación de fondos.

Siguiendo ésta línea Jacob Van Klaverren en Arce Bravo (1987) manifiesta que: un servidor público corrupto considera su puesto como un negocio cuyo ingreso él tratará de maximizar; por ello el puesto se convierte en una unidad que

⁴ Sin embargo para Oscar Diego Bautista en sus diferentes obras los elementos sancionadores no representan un instrumento efectivo debido a que no perciben al funcionario con actitudes y convicciones arraigadas visibles en la práctica de antivalores.

maximiza ingresos cuyo monto dependerá de la situación del mercado, así como del talento personal para encontrar el punto de ganancia máxima.

Las visiones antes señaladas tienen una postura racional en la cual el corrupto no solo propicia a la corrupción sino que la busca para obtener ganancias a costa de la posición que ostenta.

En estos casos la práctica corrupta está asociada tanto a la obtención de un beneficio crematístico cuanto a la consecución de objetivos en el ámbito político. Es el caso, por ejemplo de aquellas prácticas destinadas a ganar ilegalmente influencia política o tratar de compensar a socios o aliados que dan soporte al grupo del poder (Alonso y Garcimartín, 2011).

Cómo ha podido observarse existen diversos enfoques a partir de los cuales los especialistas en corrupción pretenden dilucidar el tema, para Morris (1992) adopta un enfoque racional en el cual los individuos responden a la estructura inmediata de recompensas y castigos. Desde la orientación abordada hasta ahora, aún cuando las acciones efectuadas estén fuera de escalas normativas o valorativas, pueden en sí no constituirse como un acto corrupto pues para adquirir dicho estatus debe existir una violación de procedimientos, normas o reglas claramente establecidas en el sistema político con el fin de obtener un beneficio particular y cuya decisión haya sido premeditada; por lo cual, una de las causas de su prevalencia es la falta de ordenamientos de control. Al respecto:

“En el orden político las causas de la corrupción política residen en la falta de normas jurídicas y de instituciones de control y exigencia de responsabilidades. Donde no hay normas e instituciones de vigilancia del comportamiento correcto se residencia la discrecionalidad de los responsables políticos, que facilita las tentaciones para incurrir en casos de corrupción.” (Soriano, 2011:390)

Entonces, a partir de estas visiones, la persona que comete el acto corrupto es el agente que rompe con los principios del puesto al que se le ha asignado,

dejando de lado los propósitos del marco institucional, no obstante, autores como Arellano & Coronilla (2012) determinan que también debe existir un *Corruptor*, aquella persona dispuesta a pagar por obtener algún beneficio del acto a costa de la ciudadanía en general.

Mientras que para Gómez (2007) la existencia de la corrupción requiere dos condiciones necesarias: en primer lugar, que existan rentas o riquezas apropiables individualmente sin necesidad de quien las perciba contribuya al aumento de la riqueza colectiva, en segundo lugar, que el marco institucional, permita la apropiación de tales rentas por parte de los agentes públicos.

Desde otro panorama, se puede citar a Laporta (1997) quien ve en la corrupción una conducta deshonesta de los actores públicos y se manifiesta:

“Porque un individuo, sea cual sea su entorno, toma la decisión de realizar una acción determinada, la acción corrupta. Y ésta 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.” (Laporta, 1997:28).

Con respecto a la cita anterior, se puede decir que es la parte interna del ser humano la que decide actuar a favor de las desviaciones; por tal motivo, se podría cuestionar los sistemas de control anticorrupción actuales que atacan el proceder y dejan de lado el razonamiento.⁵

Otro autor que critica la efectividad de las políticas anticorrupción que provee el sistema normativo es, Óscar Diego (2010) quien ve en la corrupción una pandemia mundial que ha llegado a ser parte del comportamiento cotidiano

⁵ En este sentido, es importante un acercamiento a la necesidad del estudio de la disciplina de la ética en el sector público como campo enfocado a la conducta de los servidores públicos, es decir de los principios y valores que determinan su comportamiento. Véase Diego Bautista, O. (2009a), *Ética para corruptos*.

convirtiéndose en usos y costumbres vistos en el entorno como algo normal, dicho autor estudia a la corrupción con una perspectiva referente a la definición misma de la palabra. Por ello, en otra de sus obras (2009b) escribe acerca del momento en el que se comienza a practicar situaciones deshonestas el cual lo vincula con la avaricia, al respecto:

“Cuando el principio de avaricia aparece ante el hombre este lo asimila y comienza a ver oportunidades de lucrarse en el lugar donde se desempeña. Este vicio ha invadido el ámbito público por lo que los servidores públicos no están exentos de ser tocados por él y verse envueltos en escándalos de corrupción” (Diego Bautista, 2009b:14).

Ésta perspectiva considera a estos actos como incompatibles con la moral pues el corruptor utiliza su poder para beneficiar a terceros ilegítimamente afectando los derechos de los demás mismo que obstaculiza el desarrollo de la sociedad (Coalición Contra la Corrupción en Machado, 2006).

Como se abordó anteriormente Diego (2009a) estudia el tema desde el sentido amplio de la palabra, para él la corrupción política se presenta:

“Cuando los políticos, impulsados por la ambición y la avaricia, se aseguran una fortuna privada desviando fondos de las arcas públicas, extorsionando a individuos y a empresas, favoreciendo intereses de grupo, aceptando soborno para realizar operaciones ilícitas o agilizar las lícitas, repartiendo cargos entre amigos y familiares o comprando votos en las elecciones” (Diego, 2009a:28).

La perspectiva anterior tiene un enfoque ético debido que ve como causas la presencia de antivalores que van en contra de la moral pública. Con base en lo anterior, se puede afirmar que el problema de la corrupción ha sido estudiado desde diferentes puntos de vista que le otorgan características propias de la perspectiva estudiada; además, reconocen amplias dimensiones al fenómeno de la corrupción y se le atribuyen una gran cantidad de actos.

Por ende, es necesario resaltar algunas premisas fundamentales que nos permitan conocer la existencia de la corrupción. Por eso se citan tres supuestos básicos mencionados dentro de la literatura, los cuales son: 1) sólo pueden ser definidos a partir de actos políticos que influyen sobre la asignación, por parte de la autoridad, de valores en la sociedad, y que por lo tanto tiene que implicar a individuos que actúan en nombre del Estado, 2) determina resultados políticos particulares, en oposición a los universales, 3) los actos corruptos suelen estar cubiertos por el secreto y ocultos de la vista del público (Morris, 1992).

Entonces, puede afirmarse que la corrupción política se da con una vinculación entre ciudadanos y actores políticos, sujeta a decisiones que deben adoptar los funcionarios en la gestión de los asuntos públicos propios de su cargo, es la más frecuente y generalizada en los países en desarrollo, aunque la extensión y nivel de intensidad en el que se manifiestan son muy diferentes según los casos (Alonso & Garcimartín, 2011).

A lo largo de este capítulo se ha mencionado a la recurrencia como factor en la corrupción política, misma que trae serias consecuencias, entre las que se puede destacar: a) una represión por parte de la ciudadanía y b) que este fenómeno se convierta en una práctica común dentro de la sociedad. Si bien este tipo de corrupción es la más amonestada, existen posturas que se sitúan en otro extremo, al apreciarla como necesaria, algunos autores afirman que es el elemento que hace que el sistema funcione, proporcionando el lubricante que permite que los engranajes de la maquinaria política giren calificándolo a su vez como *engrudo* que sella las alianzas políticas (Martínez, 2004).

Entonces, la corrupción permanece en todas las sociedades en distinto grado lo que hasta cierto punto la puede hacer tolerable, al respecto Heidenheimer et. al. (1989) hacen una clasificación otorgándole colores de acuerdo al grado de aceptabilidad, para ello escribe sobre corrupción blanca, gris y negra. En el primer tono se engloba a aquella que los ciudadanos soportamos e incluso llevamos a la

práctica pues su uso es común, en el segundo se encuentra a la cual se le dan matices negativos pero que se sobrelleva, mientras que la negra está representada por esas conductas que se reprochan totalmente debido a su ilegitimidad e ilegalidad.

Por lo anterior, la corrupción que se plantea en este apartado se convierte en un objeto de estudio pues es una conducta desviada de los objetivos a los que se deberían seguir, la rutina la ha convertido en un hecho empírico que puede ser percibido por la mayoría de las personas pero que es difícil de erradicar, para Jonathan Live Pech (2002) citado en Dehesa et. al. (2002) en el mundo hay tanta corrupción que ni los gobernantes la pueden evitar.

Hasta el momento se ha escrito de corrupción política como una sola expresión, no obstante, en gran parte, la penetración de la misma en los distintos regímenes políticos tiene que ver con la cantidad de manifestaciones que engloba el término, por tal motivo es necesario enunciarlas.

1.2.2 Formas de corrupción política

Por la amplitud de la corrupción como fenómeno, existe una gran cantidad de tipologías referentes a la misma que se plasman a partir de distintos criterios, para Alonso & Garcimartín (2011) estas enumeraciones pueden basarse en:

- i) De acuerdo a su entidad:** los autores hacen notar diferencias sustanciales entre la corrupción burocrática y la política.
- ii) De acuerdo a su impacto:** esta clasificación es centrada en diferenciar al tipo de soborno entre el utilizado para reducir los costos (para acceder a un determinado servicio) y los ligados a ampliar los beneficios.
- iii) De acuerdo al promotor:** hacen referencia a dos tipos de corrupción el soborno y la extorsión; esto debido a ser un determinado actor el que promueve el acto ilícito.
- iv) De acuerdo a la naturaleza del compromiso:** dicho criterio está

relacionado con el anterior debido a que los autores señalan como resultado de una acción colusiva entre corruptor y corrupto o como consecuencia de la posición de dominio alcanzada por el beneficiario.

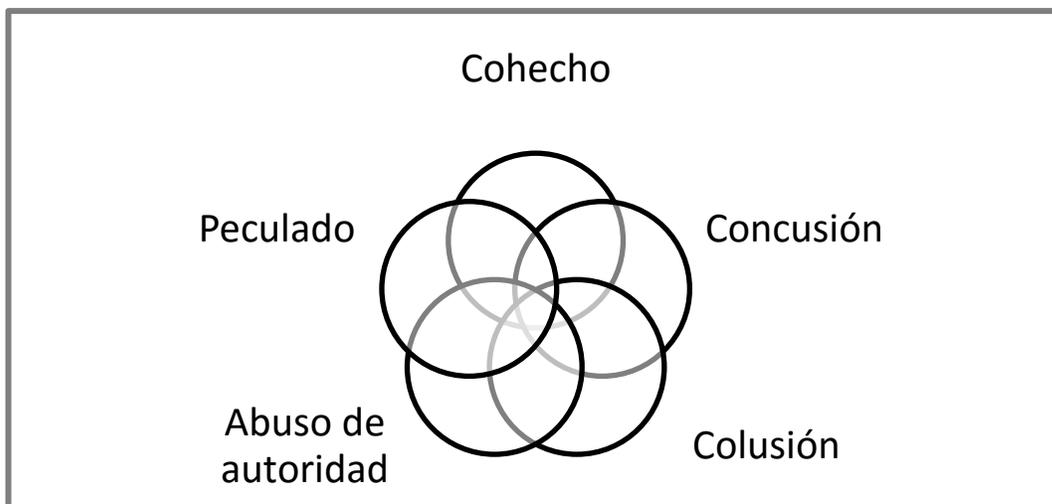
v) De acuerdo a su extensión en la administración: dicho razonamiento está centrado en distinguir los alcances de la corrupción entre aquellos aplicados en el centro básico de decisión de la Administración Central y aquella practicada en los niveles diversos de decisión.

vi) De acuerdo a su predecibilidad: dichos autores hacen mención en distinguir entre corrupción previsible y aquella difícil de prever.

vii) De acuerdo a su materialización: este criterio de clasificación de la corrupción implica al beneficio obtenido por la acción cometida, en ella se hace una diferencia entre la obtención de un favor monetario y aquel que no implica dicho recurso. Para la investigación dicho punto es central; debido a que como se abordará más adelante el nepotismo no implica un beneficio monetario ni directo para la persona que lo comete.

Una primera aproximación a las formas en que la corrupción es llevada a la práctica está representada en la siguiente figura.

Diagrama 1. Formas de corrupción de acuerdo al promotor



Fuente: Elaboración propia con base en Arce Bravo (1987)

Entendiendo a las anteriores de la siguiente manera:

- a) **Cohecho:** forma de soborno adoptada por un servidor público para que actúe de acuerdo a los beneficios de un tercero.
- b) **Concusión:** es aquella infracción que comete un funcionario, el cual abusando de su poder exige un beneficio a cambio de ejercer justicia.
- c) **Colusión:** delito cometido a partir de negociaciones en perjuicio de terceros.
- d) **Abuso de autoridad:** Acción a partir de la cual se da mal uso de la autoridad asignada, puede ser por malicia o ignorancia (Arce Bravo, 1987).
- e) **Peculado:** Calificación que se da al uso o sustracción indebida de fondos del gobierno.

Ciertamente, las tipologías como señala Alonso & Mulas-Granados (2011) son bastantes, ejemplo de ello se observa en Carbonell (2009) quien menciona la existencia de una taxonomía mínima o básica de la corrupción la cual consta de nueve subtipos:

- 1) **Soborno.** Consiste en una recompensa irregular para influir sobre la conducta de un agente público en relación de una decisión que debe ser tomada objetiva e imparcialmente, pero que en virtud de la recompensa se modifica en algún sentido: “se soborna a un decisor cuando se le otorga un beneficio extra posicional para que viole su obligación y se es extorsionado cuando se otorga a un decisor un beneficio extra posicional para que cumpla su obligación” (Garzón, 2007:11).

Cabe señalar que para que esta actividad se lleve a cabo se requiere un encuentro diádico entre un ciudadano particular y un empleado público, en el cual el primero induce una respuesta deseada mediante el uso de sanciones positivas como el beneficio monetario (Morris, 1992). Luego entonces para la existencia de un soborno se necesitan al menos dos actores y el ofrecimiento de un beneficio que culmina con una respuesta positiva por parte del funcionario.

- 2) **Extorsión.** Consiste en la amenaza por parte del agente público hacia un particular, como medida para la realización de una contraprestación irregular en beneficio del agente.

Estos dos tipos de desviaciones son diferentes en el sentido del personaje quien corrompe el comportamiento; en el soborno la relación es del particular al funcionario, en el caso de la extorsión es el agente público quien influye en el comportamiento del ciudadano. Lo anterior mediante el uso de sanciones negativas tales como la amenaza de un abuso adicional de autoridad.

Morris (1992) reconoce la existencia del soborno y la extorsión y las califica como las principales formas de corrupción de las que se pueden desplegar el peculado, la corta, el favoritismo y el nepotismo.

- 3) **Arreglos.** Caso particular cuando dos agentes público y privado establecen un pacto de beneficios recíprocos en perjuicio del público, de manera que una decisión oficial es tomada en beneficio del particular a cambio de una recompensa o contraprestación (Morris, 1992).
- 4) **Alteraciones de mercado.** Esta acción se realiza a partir de que un agente público regula de tal manera que se favorezca a un particular, así mismo perjudica a un tercero, a través de la negativa a que un producto entre en un determinado mercado o a través de la modificación del valor o del precio de ciertos bienes (Morris, 1992).
- 5) **Malversaciones y fraudes.** En esta práctica se utilizan recursos públicos para llevar a cabo objetivos distintos a los establecidos previamente.
- 6) **Especulación financiera con fondos públicos.** Consiste en la elaboración de inversiones de fondos públicos en el mercado financiero con objeto de obtener beneficios particulares o no contabilizados (Carbonell, 2009).
- 7) **Parcialidad.** En este tipo de corrupción política existe una

discriminación en la toma de decisiones para favorecer a un determinado actor (Carbonell, 2009).

8) **Colusión privada.** Esta acción se refiere a cuando dos o más empresas se ponen de acuerdo para elevar artificialmente los precios de determinados productos. Aun cuando son a partir de particulares afecta en el sentido que les permite controlar de esa manera la compra de bienes o servicios por parte de la administración pública (Carbonell, 2009).

9) **Uso de información privilegiada.** Operación elaborada a partir del empleo de información importante que puede ser utilizada para la toma de decisiones en beneficio particular y en detrimento del interés general.

Sin duda alguna las prácticas que tienen que ver con la corrupción política no quedan ahí, existen otras manifestaciones como:

- **Cleptocracia:** referente a la privatización de los fondos públicos.
- **Malversación:** Acción que se da a través de la falsificación y desfalcos así como mal uso de fondos.
- **Abuso de poder:** acciones referentes a indultos, intimidación y perdón no merecidos.
- **Abuso de influencias:** referentes al conflicto de interés.
- **Tráfico de influencia:** Acto a través del cual se utilizan las capacidades de un agente para modificar las decisiones públicas en beneficio propio o de terceros.

Algunas más que se pueden mencionar:

- Abandono de destino y omisión del deber de perseguir delitos.
- Desobediencia y denegación de auxilio.
- Falsificación de documentos.
- Fraudes y exacciones legales.
- Infidelidad en la custodia de documentos y violación de secretos.
- Prevaricación.

- Negociaciones y actividades prohibidas a los funcionarios públicos y de los abusos en el ejercicio de la función.
- Uso indebido de patrimonio público.
- Usurpación de funciones.

Otro autor que ofrece una tipología es Laporta (1997), quien hace una amplia enumeración donde se incluye: soborno, extorsión, arreglos, alteraciones fraudulentas del mercado, malversaciones y fraudes, especulación financiera con fondos públicos, parcialidad, colusión privada y uso de información privilegiada.

Desde el enfoque ético, Óscar Diego (2011e) observa a los actos de corrupción como aquellos casos de antivalores entre los cuales encontramos: abuso de autoridad, tráfico de influencias, mentira, prevaricación, transfuguismo, desenfreno y el uso indebido del patrimonio público, en este caso la constante de la práctica de estos hecho desemboca en el cuestionamiento de los resultados de la gestión pública.

Las anteriores clasificaciones representan la dimensión que alcanza la corrupción gracias a sus múltiples manifestaciones, mismas que en su naturaleza tienen aspectos en común: son actos desviados de lo previamente establecido.

1.2.3 Características de los actos políticamente corruptos

Continuando con la premisa sobre la presencia de extensas manifestaciones de corrupción, es necesario estipular cuáles son las características que dotan de esta condición a las acciones; así como, cuáles son las operaciones que se podrían calificar de esta manera, para lo cual se construyó el siguiente apartado.

Arce Bravo (1987) reconoce la existencia de tres criterios fundamentales para poder hablar de corrupción: ruptura, alteración o descomposición negativa de un orden, esta perspectiva va encaminada a la que plantea Diego (2009a) desde

el sentido mismo de la palabra, pero difiere en cuanto al atentado del orden, en el cual si la conducta no se encuentra regulada no se podría considerar como corrupción.

Mientras para Arellano & Coronilla (2012) la existencia de corrupción se aboca a tres circunstancias: una norma quebrantada, un funcionario que al quebrantar la norma obtiene un beneficio y la apreciación que dicho beneficio es la consecuencia directa del acto. La terna de aspectos abocados por éstos autores culmina con la valoración de que el beneficio es resultado de la desviación de los actores quienes son protegidos por un ejercicio sistemático de acciones de ocultamiento, esta clandestinidad y la recurrencia convierten a este fenómeno en sistémico, sustentado por una simulación a través de pactos extraoficiales y de acuerdos que aunque no son escritos, son conocidos y aceptados por varios.

Por ello, gracias a la aceptación que algunas prácticas tienen en las distintas esferas de la sociedad, además que los principales actores son los encargados de hacer cumplir las normatividades; las sanciones dependerán de las leyes vigentes y la capacidad de las mismas para evidenciar las situaciones corruptas, por tal motivo, es común que la administración contenga reglas no escritas contradictorias por prácticas internas, que alientan, desarrollan y ocultan sus violaciones, de esta manera los infractores son frecuentemente protegidos (Malem, 2002).

En la mayoría de las definiciones anteriormente planteadas, podemos encontrar como una constante la búsqueda de un beneficio particular, sin embargo, existen diferentes comportamientos que no necesariamente siguen esta línea tal es el ejemplo de esta investigación: el nepotismo. Una autora que comparte ésta visión es Rose-Ackerman (2006) para quien la corrupción no necesariamente involucra intercambios monetarios *quid pro quo*.

De igual forma, la prosperidad de la corrupción dependerá en gran manera

de la construcción de mecanismos racionales y metódicos, así como de la capacidad en instrumentos empleados para no ser detectada “porque es comúnmente una práctica que implica violar códigos y reglas y por tanto hacerse a escondidas, en secreto; la corrupción como sistema tiene mecanismos específicos para evitar ser observada, para eludir la vigilancia, para burlar la supervisión” (Arellano, 2012:10). Lo anterior, denota una de las principales características la clandestinidad, que de acuerdo a Ortega (2006) ese mismo sentido de discrecionalidad es resultado de atentar contra los intereses públicos y el bien común.

Entonces observamos como los actos políticamente corruptos tienen una serie de características que los identifican y agrupan. Entre los que se pueden rescatar están: una alteración del deber encomendado, la obtención de un beneficio particular o para terceros que no implica necesariamente una transacción monetaria, una valoración sobre que el beneficio es resultado de la desviación y la clandestinidad de los actos.

El motivo de la prevalencia de estas desviaciones es un objeto de estudio, para Laporta (1997) existen 8 factores fundamentales:

- 1) Salarios y remuneraciones públicos de muy bajo nivel o carencias importantes relacionadas con el bienestar personal y familiar, por ende podría ocasionar una escasa calidad de vida.
- 2) Falta de estabilidad en el empleo o determinación arbitraria de condiciones laborales, esta precariedad laboral trae consigo que se busque un beneficio mientras se pueda acceder a él.
- 3) Ausencia, debilidad o escasa probabilidad de que existan sanciones para las conductas indebidas ocasionada por la escasa normatividad que de castigo a las desviaciones con ello se crea una esfera de impunidad.
- 4) Sobreregulación administrativa, que hace imposible o muy costoso para los particulares cumplir con las normas, esta premisa está estrechamente

vinculada con el soborno al cual se recurre para evitar el exceso de trámites.

- 5) Conflictos de intereses, es decir, la existencia de “doble lealtad” por parte del agente público, que con su conducta puede obtener beneficios como particular.
- 6) Magnitud económica en la toma de decisiones.
- 7) Falta de competencia en determinados sectores de mercado.
- 8) Falta de organización administrativa, equivalente a ausencia jerárquica o funcional.

Como se vislumbra para autores como Arellano & Coronilla (2012), Malem (2002), o Laporta (1997) las características que plantean sobre la corrupción son desde la perspectiva institucional, de tal forma que plantean cómo afecta a las organizaciones. Sin embargo, no se debe olvidar que sustantivamente es un problema ético, donde los personajes quienes deberían seguir conductas moralmente aceptables calificadas como virtuosas y justas en bien de la colectividad, se alejan de estos principios cuya cotidianeidad dependerá “de una construcción del mundo sobre la base de lo bueno y lo malo y por consiguiente del apego de los individuos a determinados valores sociales u organizacionales” (Arellano & Coronilla, 2012:30).

1.2.4 Causas y consecuencias de la corrupción política

Tejera (2006) describe a la corrupción como seductora que promete y produce recompensas no merecidas cuya discrecionalidad evita que sea detectada y sancionada, para este autor su olvido traería como consecuencia la extensión, multiplicación, sistematización y eventualmente su institucionalización que a la larga se transformaría en una norma para la sociedad.

A lo largo de este capítulo se ha abordado el concepto y algunas de las características que permiten la prevalencia de estas descomposiciones, con el

objeto de abordar al nepotismo como una manifestación de corrupción política que se encuentra presente en los ayuntamientos del Estado de México a pesar de su regulación, para un mejor acercamiento al objeto de estudio es necesario conocer cuáles son algunas de las causas y consecuencias que trae consigo la corrupción, para lo cual se presentan los siguientes sub apartados.

1.2.4.1 Causas

La corrupción como lo han escrito autores como Morris (1992), Carbonell (2009), Laporta (1997), Gómez (2007), Reyes (2003) y Soriano (2011) es un problema persistente que afecta a las distintas sociedades, los motivos del porqué son diversos; la obra del primer autor menciona que pueden ir desde el régimen político y sus instituciones, las concernientes con la falta de acceso a oportunidades o las estructuras burocráticas.

La diversidad de causas que son atribuidas por diferentes autores, puede vislumbrarse a través del siguiente esquema:

Tabla 2. Causas de la prevalencia de la corrupción por Autores

Causas de la prevalencia de la corrupción	Autores
La tradición jurídica a la que adscribe el país puede ser un factor determinante.	Laporta (1999) Glaeser Shleifer (2002)
Religión dominante en el país. (Hallan una relación entre el número de protestantes con el nivel de corrupción)	Treisman (2000), Lipset y Lenz (2000), Gerring y Thacker (2005) o Pellegrini y Gerlagh (2007)
El modelo de colonización.	Treisman (2000), Acemoglu (2001)
Relación positiva entre la intensidad de los	Lipset y Lenz (2000)

vínculos familiares de una sociedad y su grado de corrupción.	
Generada por trato desigual por parte de los políticos o funcionarios corruptos respecto de los ciudadanos, trato que suele vulnerar los términos del acuerdo social.	(Álvarez 2007)
Niveles de confianza.	Laporta (1997)

Fuente: Elaboración propia con base en Alonso & Mulas-Granados (2011)

En el diagrama anterior se muestran una serie de causas dependiendo de las perspectivas del autor, de acuerdo a Alonso & Mulas-Granados (2011) las causas de la corrupción suelen ser conglomeradas desde dos vertientes explicativas: histórico-culturales y las relacionadas con las políticas gubernamentales.

Entonces los motivos por los que pueden explicarse las causas de la corrupción se podrían englobar en dos grandes bloques donde en el primero localizaríamos a: Treisman (2000), Lipset y Lenz (2000), Gerring y Thacker (2005), Lipset y Lenz (2000), Pellegrini y Gerlagh (2007); y en el segundo a Laporta (1999), Glaeser Shleifer (2002), Treisman (2000), Acemoglu (2001), (Álvarez 2007), sin embargo hay que mencionar que estos motivos se han desarrollado desde diferentes ámbitos lo que puede observarse en el siguiente gráfico:

Diagrama 2. Causas de la corrupción a partir de diferentes ámbitos



Fuente: Elaboración propia con base en Machado (2006).

Como puede observarse las causas que originan a la corrupción no son únicas ni exclusivas de una esfera; lo sociocultural, lo político, lo económico y lo jurídico aportan carencias, necesidades y problemáticas que ocasionan que las relaciones existentes se vayan degenerando; así, aportan a que el fenómeno se desarrolle, con el crecimiento de estas cuestiones negativas existe un mayor peligro de que se cometan este tipo de actos.

En consecuencia la extensión de la corrupción se sujetará de igual forma a lo que cada esfera plantee como solución, por ejemplo al evitar la discrecionalidad en la toma de decisiones, la procuración de mayor transparencia, la instauración de normas que apliquen sanciones severas, la creación de enfoques éticos en distintos niveles de la sociedad en conjunto ocasionarán que el fenómeno decrezca.

Continuando con las diferentes aportaciones en cuanto a causas de la corrupción se refiere, para Diego Bautista (2010) se agrupan en dos clases, a) las que tienen un origen externo al individuo (como resultado del contexto) y b) las de origen interno e inherente al ser humano, las cuales se presentan en la siguiente imagen:

Tabla 3. Causas de la corrupción desde un enfoque ético

Origen externo al individuo	Origen interno e inherente al ser humano
<p>Factores políticos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) El resurgimiento de las oligarquías como forma de gobierno acompañada de la ideología neoliberal. b) Ausencia de un perfil definido para los cargos políticos por elección. c) La debilidad o ausencia de valores éticos en el ámbito público. d) Corrientes de pensamiento que fomentan la corrupción. e) Lealtad, interés y pertenencia a un partido. f) Sentido patrimonialista de los recursos públicos. 	<p>Factores internos o estados afectivos en el individuo:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) La codicia: entendida como el deseo excesivo de apropiarse de algo.
<p>Factores económicos</p> <ul style="list-style-type: none"> a) El espíritu capitalista. b) Los principios de la empresa privada aplicados al ámbito público. c) El comportamiento de los Organismos Financieros Internacionales. d) La actuación de las empresas transnacionales. e) La labor de los gestores privados. 	<ul style="list-style-type: none"> b) La avaricia: consta del afán de acumular riquezas con el fin de atesorarlas.

<p>Factores administrativos</p> <ul style="list-style-type: none"> a) La baja remuneración en el personal público. b) La inestabilidad en el trabajo. c) La ausencia de una profesionalización del cuerpo de funcionarios y políticos. 	<ul style="list-style-type: none"> c) El anhelo de poder: el cual atrae a personas a la política que con tal de conseguirlo relegan a la ética.
<p>Factores sociales</p> <p>Los valores de consumo de la sociedad contemporánea.</p> <ul style="list-style-type: none"> a) El descuido de las áreas sociales y humanísticas. b) La tendencia a la imitación. c) El status o clase social. d) La coerción por sistema. e) La influencia mediática. 	<ul style="list-style-type: none"> d) El vacío existencial: condición que evita la plenitud de las personas, el cual tiene que ser sustituido por la consumación de los deseos.

Fuente: Elaboración propia con base en Diego (2010)

Como puede observarse para Diego (2010) las causas de la corrupción provienen de dos grandes clases, la primera presentada como de origen externo que incluye influencias de cuatro subclases: los factores políticos, los económicos, los administrativos y los sociales. A través de la información anterior se visualiza que éste fenómeno tiene múltiples causas que se mezclan de forma constante lo que ocasiona su gran manifestación en diferentes sectores de la sociedad.

Complementando la visión, en otra obra, Diego Bautista (2009b) señala que las faltas tienen fundamento en la pasión por el dinero (causa externa) que a la vez hace esclavo al ser humano englobadas en 5 vertientes (causas internas): en primer lugar menciona a la codicia enfocado a la condición de acumular bienes y poseer lo que los demás tienen enfocado en la insatisfacción con lo que se tiene, mientras que la segunda es la avaricia fundamentada en el deseo por tener más riqueza, en cuanto que el consumo aumenta el deseo por poseer mayor cantidad de bienes materiales, en la cuarta referente al anhelo del poder donde se burlan

las reglas del juego político para obtenerlo; en último lugar hace mención de la ignorancia como una causante de la corrupción pues esta condición llega a impedir el discernimiento correcto de los actos.

Lo anterior, sucede cuando los valores se ausentan y no existen herramientas que trabajen en el reforzamiento de los mismos; lo que desencadena en la afectación directa de las operaciones de gobierno (Diego, 2001b). Estos antivaleores son las acciones corruptas desde la visión del significado mismo de la palabra, pues dejan el deber ser para cometer faltas.

1.2.4.2 Consecuencias

La literatura especializada del tema a través de sus definiciones y sus problemáticas plantean la existencia de secuelas severas que van desde la consideración de un aumento del problema social y la laceración de las instituciones mermando el estado de derecho y civilidad reflejado en la baja eficiencia de la administración pública y trayendo consigo crisis de legitimidad.

El estudio sobre corrupción proyecta una gran cantidad de consecuencias; sin embargo, el mayor consenso en las investigaciones radican en tres secuelas: económicas, eficiencia y de equidad (Alonso & Mulas-Granados, 2011:63).

Económicas:

- Efectos sobre el crecimiento (reducción e inestabilidad).
- Efectos negativos para la equidad, la lucha contra la pobreza.
- Reducir la movilidad social.
- Debilitar las instituciones y disminuir de manera importante la actividad del Estado como redistribuidor de la renta.
- Obstaculiza el desarrollo económico.

- Desalienta la inversión nacional o extranjera.
- En una economía neoliberal, alienta las privatizaciones de las empresas del Estado.

Eficiencia:

- Erosiona la legitimidad del Estado.
- Ineficiencia.⁶
- Desperdicio burocrático.
- La corrupción anula el impacto de los programas organizacionales.
- Puede llevar al golpe militar.
- Atenta contra la democracia representativa.

Equidad:

- Morris (1992) reconoce la existencia del enfoque funcionalista en el cual la corrupción contribuye a la integración de una élite dividida, y a facilitar la influencia política, de igual manera a la estabilidad organizacional al contribuir con la conciliación.
- “La corrupción generalizada produce en el público una perniciosa *cultura de la corrupción* que incluye la desconfianza y el cinismo hacia los funcionarios públicos.” (Morris, 1992:36)
- Tiende a violentar los derechos humanos, pues los servicios son otorgados de manera arbitraria e inequitativa.
- Desinterés de la población para participar activamente en la vida política y social.

Al aunar sobre los problemas de legitimidad, se puede mencionar la pérdida de confianza en los gobernantes, lo que trae consigo el desprestigio del Estado ya que a pesar de la existencia de normas la percepción del beneficio de grupos de poder específicos continúa. Óscar Diego (2009a) la describe como una enfermedad pública que ha llegado a crear antivalores y con ello alteraciones en la

⁶ Para Diego (2011b) es una condición que se da, cuando en el funcionamiento existen desvíos y derroches que propician que problemáticas como: la pobreza, el desempleo, enfermedad, hambre, injusticia y en ocasiones la muerte aumenten exponencialmente.

cotidianidad de la sociedad.

Continuando con la literatura respecto al tema, Stephen D. Morris realizó en el año 2003 un análisis de distintos estudios empíricos que hacía referencia a las causas y consecuencias de la corrupción los cuales se resumen en la siguiente tabla:

Tabla 4. Consecuencias de la corrupción

Consecuencia	Estudios
Disminución de la confianza personal.	Seligson (2002)
	Camp, Coleman Davis (1999)
Afecciones en el crecimiento económico.	Mauro (1995, 1997) FMI (varios estudios)
Disminución en las inversiones de los países con altos índices de corrupción.	Banco Mundial (1997) FMI (varios estudios)
Disminución en ayuda Internacional.	Mauro (1997)
Repercusiones en la estructura del comercio.	Lambsdorff (1998)
Baja de la legitimidad del régimen.	Seligson (2001, 2002)
Pérdida de confianza en instituciones.	Seligson (2001, 2002)
	Canache y Allison (2002)
Importancia política de la corrupción.	TI (2001)

Fuente: Morris (2004)

Nuevamente, este autor plantea secuelas encaminadas a las instituciones, en su mayoría desde una perspectiva económica, desde ámbitos nacionales e internacionales en los que se afecta a la imagen del Estado con prácticas de corrupción. Desde otro punto de vista, para Diego (2009b) el no frenar la corrupción puede traer como consecuencia el incremento de injusticia y

desigualdad, generando un mayor malestar y rencor en la población lo que resulta en actos de ingobernabilidad y casos donde los ciudadanos hagan justicia por su propia mano.⁷

Entonces la corrupción puede vislumbrarse como un problema serio que atenta contra el progreso de la sociedad, para combatirla se han creado leyes, mecanismos de participación, vigilancia ciudadana, pero el éxito de éstos dependerá del trabajo desde distintas esferas.

Para Naessens (2010) la confianza en el gobierno es fundamental en cualquier sociedad, en especial cuando los ciudadanos esperan que los servidores públicos sirvan a la pluralidad de intereses con justicia y que administren los recursos de forma correcta. El gobierno de un país debe responder a las necesidades de la comunidad por ende su comportamiento tiene que apegarse a las normas de honradez, eficacia y responsabilidad. Por tal motivo las acciones emprendidas por el Estado para la disminución de estas prácticas tienen como finalidad dotar de credibilidad y certidumbre, así como evitará en la mayoría de lo posible éste mal público.

1.3 Perspectivas teóricas sobre el estudio de la corrupción

Las explicaciones en cuanto al origen de la corrupción son varias, como diversos los especialistas que han ofrecido hipótesis al respecto, refiriéndose como lo señala Morris (1992) en aseveraciones contradictorias que van desde la relación con el régimen político y sus instituciones, las concernientes con la falta de acceso a oportunidades a las relativas a estructuras burocráticas, entre otras. Para este análisis se citan sólo a dos escuelas la institucional y la cultural.

⁷ El periódico Excélsior (2016) reportó un aumento significativo en los casos de ciudadanos que toman justicia en sus manos; el reportaje menciona un total de 30 linchamientos en diferentes Estados de México durante el mes de octubre del 2016, los cuales representan casi el 50 por ciento de los 63 cometidos durante el 2015. Estas cifras dejan ver el nivel de inconformidad de la población con el actual sistema de justicia mexicano.

1.3.1 Enfoque institucional

Trejo (2015) sitúa el establecimiento propio de esta escuela a finales del siglo XIX; para ella dicha imprime un marcado énfasis hacia lo normativo y metodología, 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.

Por ende, dentro de esta perspectiva, un aspecto importante es la regulación a través de legislaciones⁸, pues a partir de los marcos institucionales en especial los de carácter preventivo se generan una atmósfera de credibilidad en los valores y conductas de la vida pública en el sistema democrático. Es así, que le corresponde al Estado, a través de la Administración pública, realizar una vigilancia efectiva para que la legislación vigente en materia de corrupción sea aplicada de manera continua (Uvalle en Sánchez González, 2012).

Por ello, la visión legalista presentada por la Secretaría de la Función Pública (2011) respecto a la corrupción pertenece a este enfoque: en ella se ve a este fenómeno como aquella conducta que se desvía de los deberes formales de una función pública debido a beneficios privados, familiares o de grupos.

Las características de este enfoque rondan en dos características básicas: 1) las leyes definen los actos que son corruptos de los que no lo son, pues está escrito y no es relativo a la interpretación⁹; 2) permite ubicar las condiciones de la corrupción: el tipo de conducta (desviada de los deberes formales de un papel público), las motivaciones de la perpetración de dicha conducta (beneficio privado) y el ámbito de la corrupción (público) (SFP, 2011). De lo anterior, que la corrupción

⁸ En México una constante es la expedición de normas sancionadoras en detrimento de las de carácter preventivo, ejemplo de ello es el conjunto de reformas, adiciones y derogaciones que constituyen el Sistema Nacional Anticorrupción; en dicho decreto se hace mención en treinta y tres ocasiones a palabras referentes a la sanción en contraste de las 5 veces que se cita a la prevención.

⁹ Desde esta perspectiva se observan ajenos los juicios morales de la población.

se entienda como el abuso del cargo para obtener alguna ventaja indebida y se dejen fuera variables de carácter cultural o aquellas relacionadas con estructuras institucionales informales, son inobservadas y reducidas a lo contextual.

Al respecto, la norma internacional de auditoría de la INTOSAI: ISSAI 1240, observa como abuso a toda conducta deficiente o impropia que utiliza de forma ilegítima la autoridad o cargo a fin de favorecer intereses económicos personales, de familiares o conocidos, dicho abuso no necesariamente puede consistir en un fraude o infracción sino que representa una desviación de principios generales de conducta. (SFP, 2011).

Dentro de la misma perspectiva se encuentra a Arellano & Coronilla (2012) que observan en la corrupción:

“más que un problema cultural es un problema institucional (luego arraigado en actos informales que pueden ser considerados parte de una cultura). Existe entonces la impresión de que el diseño institucional y de reglas es el que está armado de tal manera que la corrupción de ha “institucionalizado” en México” (Arellano & Coronilla, 2012:22).

Entonces, desde este enfoque se analiza la efectividad de las reglas establecidas y la contrastación entre lo escrito y la práctica; para Trejo (2015) el estudio desde esta perspectiva se reduce a un ejercicio de comprobación y verificación del incumplimiento o violación de las prescripciones formales al interior de las instituciones. Lo que desencadena en un análisis limitado al dejar de lado las reglas informales en las que se desenvuelve un problema tan complejo como la corrupción.

1.3.2 Enfoque cultural

Una de las perspectivas que discuten sobre la corrupción está a cargo de la teoría culturalista¹⁰ en la cual se analizan las relaciones sociales así como las actividades que generan. Una de los principales conceptos que se abordan desde este enfoque es el contexto y su dinamismo intangible. Para Trejo (2015) hacer referencia al tema de corrupción desde esta perspectiva teórica, es tomar como unidades de análisis las tradiciones y costumbres.

Trejo (2015) identificó estudios que han determinado el peso de costumbres y tradiciones que hacen que ciertos países sean más propensos a la corrupción así como a la inversa otros donde se crea una cultura de legalidad que la evite. Alonso & Mulas Granados (2011) ya hacían una clasificación de investigaciones que otorgaban cierto peso al contexto en la prevalencia de la corrupción por ejemplo, citan a Treisman (2000), Lipset y Lenz (2000), Gerring y Thacker (2005) o Pellegrini y Gerlagh (2007) quienes hayan una relación entre en el número de protestantes y la religión dominante con la intensidad en la que se practica este fenómeno.

Para Tejera (2006), en la actualidad son las deficiencias de la democracia representativa las que generan un fenómeno político-cultural manifestado en una distancia entre ciudadanía y gobierno; “el cual propicia la intermediación política bajo sus expresiones clientelar y corporativa, y moldea la identidad ciudadana, obstaculizando sus posibilidades de participación y fomentando el pragmatismo, el cinismo y el desencanto” (Tejera: 2006:53). Entonces, desde la visión anterior se puede mencionar que las condiciones del régimen político sientan las bases para que la población adopte ciertas posturas, como la tolerancia a la corrupción.

Por ello, ante la presencia de desviaciones cotidianas en la vida de la

¹⁰ La teoría culturalista nace en Gran Bretaña en la década de los 50, con autores como: el sociólogo Herbert Richard Hoggart y el profesor Raymond Williams (con su obra *Culture and Society* publicada en 1958).

población esta puede irse expandiendo de tal forma que puede presentarse en grados inauditos, hacerse crónica y formar parte de la vida diaria; lo que puede generar que un individuo que se encuentre inmerso en una comunidad corrupta pueda perder la capacidad de percepción para distinguir un valor de un antivalor como consecuencia normalizar o hacer rutinarios estos fenómenos (Diego Bautista, 2011b).

La normalización que se observa a partir de este enfoque pone en manifiesto la importancia que las pequeñas corruptelas tienen para la generación de una cultura de la corrupción. Para Alonso & Garcimartín (2011) terminan por contaminar el conjunto de la vida social e influye en los valores sobre los que se constituyen las conductas de los ciudadanos. Al respecto:

“Los actores terminan construyendo un entramado de relaciones sociales para esconder, proteger, confiar, evitar ser observados y castigados. Como fenómeno social, más allá de las decisiones de individuos semi-aislados, la corrupción es una relación social, incluso un sistema. (Arellano, 2012:12)

La afirmación que antecede nos permite observar que a pesar de que una de las características como ya se ha abordado es la discrecionalidad, la corrupción no es un acto del todo discreto pues como afirman Arellano & Coronilla (2012) la corrupción se sostiene de un marco de reglas informales que hacen de ella una cadena amplia de comportamientos sociales “normales”, actos repetitivos por muchos actores en forma consistente, que se transforman en construcciones sociales compuestas por personas con valores, ideas, intereses y que actúan en marcos de reglas institucionalizadas (formales e informales).

A través de la historia personajes han hablando de la corrupción como un aspecto cultural que se ha abocado en discursos, ejemplo de ello lo representan los ex presidentes: Luis Echeverría quien durante su sexenio hacía alusión a atacar a la corrupción enraizada en la cultura mexicana y hacía un llamado a la “moralización” de la sociedad, López Portillo quien durante su campaña hacia

énfasis en limpiar México del "veneno" y el "cáncer" de la corrupción (Riding, 1976). Cabe señalar que los anteriores casos se convirtieron en discursos demagógicos¹¹, pues no se realizaron acciones concretas para su disminución. Otro presidente que hizo mención de la lucha contra este fenómeno fue Miguel de la Madrid (1982-1988), prometiendo acabar con la corrupción mediante una renovación moral de la sociedad (Diego, 2011c).

Para Riding (1976) la corrupción en éste país se ha convertido en una práctica cultural pues se ha llevado a cabo en los diferentes estratos de la sociedad, al respecto señala: "Quizás más que en cualquier otro país de América Latina, la corrupción en México se extiende desde los niveles superiores de gobierno y de negocios a los policías de tráfico y los funcionarios de aduanas. En los niveles más altos de un soborno se suele denominar "una comisión", y en los niveles inferiores se sabe más claramente como "mordida"" (Riding, 1976:2). La cotidianeidad de las diferentes prácticas de corrupción han ocasionados que se le asignen diferentes nombres a los mismos términos y que éstos se vuelvan objeto de análisis¹² como lo menciona el autor.

Los retos que enfrenta un país con altos índices de corrupción, en el cual se observa como un problema cultural son diversos; es el caso de México en el cual los medios de comunicación internacionales han observado a esta dificultad como un tema de interés, tal es el caso del New York Times (2016) el cual en su artículo "Suing Journalists in Mexico" califican al amiguismo y a la corrupción como un problema cultural el cual se verá disminuido a medida de que los periodistas puedan investigar y dar a conocer sobre la clase gobernante a su vez dejar de ser amedrentados a través de demandas millonarias por parte de los políticos

¹¹ Ver Diego (2012c).

¹² Tal es el caso del *Corruptionario Mexicano*, promovido por Alejandro Legorreta; un libro tipo diccionario que trata de definir algunos términos que son abocados por los mexicanos en situaciones de corrupción.

exhibidos.¹³

Entonces, un primer paso para confrontar el problema de la corrupción radica en la observancia del fenómeno, traerlo a la luz pública, como actualmente ha estado pasando en este país. Zabludovsky (2013) señalaba el caso del ex Gobernador de Tabasco Andrés Granier, como un hecho que casi no ocurría pues fue presentado a la luz pública en un país donde la corrupción estatal y local se ve como un lastre para el desarrollo. Esta cuestión fue calificada de un escándalo¹⁴ cuyo protagonista fue enfrentado a una orden de lectura por sospecha de malversación de fondos y ejercicio indebido del servicio público, mismo que no fue traducido en justicia, lo que para ésta periodista significa un avance en la transparencia pero reconoce que se tienen que “cambiar la cultura y mentalidad “el que no tranza no avanza”, para llegar a la sanción.

Por ende para abatir a la corrupción desde esta postura es necesaria una política anticorrupción constantemente medida, evaluada y supervisada en el tiempo para ajustarla constantemente. “en otras palabras todo instrumento de combate a la corrupción se ve limitado poderosamente por la complejidad y seguimiento que dichos instrumentos ineludiblemente generan” (Arellano & Coronilla, 2012:17).

Por lo anterior, y con base en la hipótesis planteada que el Nepotismo como forma de corrupción política prevalece a pesar de las legislaciones que sancionan este tipo de ilícitos en los Ayuntamientos del Estado de México; la presente

¹³ El consejo editorial del New York Times en el artículo citado hace mención de una serie de demandas presentadas contra periodistas; la cual ha desencadenado en la decisión de la sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la reparación del daño por la afectación de contenidos periodísticos; lo cual ha traído un efecto en el periodismo de investigación.

¹⁴ Otros casos señalados son: la deuda adquirida por el ex gobernador del Estado de Coahuila Humberto Moreira, cuya suma osciló en 3 mil millones, la investigación pendiente sobre Luis Armando Reynoso ex gobernador de Aguascalientes por el ejercicio indebido del servicio público, así como a Mario Ernesto Villanueva Madrid, ex gobernador de Quintana Roo quien se declaró culpable de conspirar para lavar millones procedentes del soborno recibido de carteles del narcotráfico.

investigación reconoce las reglamentaciones para su erradicación que se han elaborado desde un enfoque normativo.

Sin embargo, se reconoce que ello implica una limitación; por tal motivo, la investigación se ha complementado con el enfoque en el sentido estricto de la palabra de Diego (2009a) la cual implica de igual manera a todas aquellas desorientaciones del deber ser. Por tal motivo, para la comprobación de la hipótesis del presente trabajo de investigación se observa al enfoque cultural como aquel que ofrece las variables explicativas que permiten la prevalencia del nepotismo como forma de corrupción política en los Ayuntamientos del Estado de México.

La propuesta que se presenta, intenta mostrar a la corrupción como un fenómeno resultado de un proceso histórico- cultural inherente al sistema de gobierno, que no ha sido controlado de forma efectiva y que incluso, en el régimen de alternancia política, no ha disminuido sino por el contrario, se ha incrementado. Donde las reglamentaciones existentes que se han planteado, son el resultado de las propuestas de solución elaboradas desde un enfoque normativo que deja de lado la perspectiva cultural; por lo cual, se pretende analizar su efectividad en el capítulo 3.

1.4 Nepotismo

Desde la perspectiva de Diego (2013a) un buen gobierno va más allá de preceptos como la legitimidad y la legalidad, se debe tomar en cuenta el bien de la sociedad en general evitando gobernar para unos cuantos. Cuando se cometen actos de antivalores los anteriores preceptos se relegan, en estas circunstancias se tiende a anteponer el interés privado al público ocasionando grandes problemáticas dentro de los Estados, como es el ejemplo de la corrupción, la cual como se ha abordado tiene diversas manifestaciones que son representadas por diversas

alteraciones del deber y las normas establecidas.

Dentro de las diversas formas de gobierno, la democracia tiende a marcar de forma nítida una separación entre intereses públicos y privados, no obstante el Estado enfrenta grandes retos como las sociedades tradicionales donde la acción pública no ha logrado disolver las redes de clientela familiar o comunal originarias, lo que crea espacios para el favoritismo o el nepotismo (Alonso & Garcimartín, 2011).

Un planteamiento similar es el expuesto por Cortina (1998) quien observa en:

“el nepotismo y el amiguismo, el amor propio y el afán de poder, únicos móviles que entienden la mayor parte de los agentes de la vida social, hacen que en nuestro país aún no hayamos llegado al Estado de derecho, que estemos en un mal feudalismo del que quedan usos tales como la arbitrariedad del señor, el servilismo de los vasallos y el derecho de pernada” (Cortina, 1998, 45-46).

A partir de la premisa de Cortina (1998) se puede afirmar la primera parte de la hipótesis que radica en observar al nepotismo como una manifestación de corrupción política. Esta forma de corrupción como objeto de estudio del presente análisis, es mencionado en la literatura por autores como: Morris (1992), Cortina (1998), Castillo (2008), Fernández (2010), García (2003), Carocci (2006), Alonso & Garcimartín (2011), Macmullen (1999) Santos & Cardoso (2005), Transparencia Mexicana (2011) o el plan de Desarrollo de las Naciones Unidas (2003), ven en ella un tipo de desviación, que deja de lado el interés general por un particular familiar.

Un primer acercamiento a su significado es mencionando el origen de la palabra, proveniente del latín *nepos*, 'sobrino' y *ōtis*, 'descendiente' e *-ismo*, nos habla de la relación parental como condición para la manifestación de corrupción;

otra perspectiva es la de la Real Academia de la lengua Española (2015), que la define como: “Desmedida preferencia que algunos dan a sus parientes para las concesiones o empleos públicos”. Mientras que Diego (2009b) ve en el nepotismo una manifestación de corrupción política exteriorizada por la repartición de cargos entre familiares y amigos, cuya falta o vicio enferma a las instituciones públicas.

Estas primeras posturas nos dan dos criterios básicos para entender al nepotismo; el primero radica en la condicionante de parentela, mientras que el segundo en el sentido de la preferencia, ambas en conjunto rompen con preceptos y valores como la imparcialidad y la justicia los cuales deberían ser observados por los funcionarios públicos. Con esta perspectiva concuerda Ortiz (2011) quien ve en el nepotismo una manifestación de corrupción política observada a partir del abuso del poder que le fue conferido al representante de forma discrecional para la asignación de cargos públicos a sus parientes.

Con base en lo anterior, el mérito, la cualificación y los perfiles se relegan, para Ortiz (2011) con la finalidad de contar con la lealtad y confianza de los allegados, dicha predilección es una conducta antiética debido a que se deja de lado el deber ser y la imparcialidad. Entonces, se puede considerar al nepotismo como una forma de corrupción, manifestada cuando el acceso a la función pública se realiza en virtud de una relación de parentesco, dejando de lado todo proceso de selección que debería desarrollarse en condiciones de igualdad y de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, convertidos en una verdadera política de profesionalización.

La preferencia que los gobernantes dan a sus familiares dejando los procesos de selección pone en manifestación su parcialidad en la asignación de cargos lo que como se ha abordado puede generar consecuencias severas en el ámbito público. Lo anterior, hace plantear el siguiente cuestionamiento: ¿Por qué se practica esta conducta? Para Carocci (2006) el nepotismo tiene sustento en diversos factores:

“Hunde sus raíces en el Amor hacia la propia sangre, y por tanto en prácticas sociales muy antiguas, casi de origen biológico: pero al mismo tiempo se alimenta de otras muchas fuentes, asociándose a valores morales, comportamientos sociales, estructuras políticas y de poder” (Carocci, 2006:09).

Desde esta perspectiva el factor emocional es un primer elemento para su prevalencia a través de regímenes y épocas, mientras que la combinación con construcciones sociales le ha otorgado impulso.

En contraste con las visiones de Carocci (2006) y Ortiz (2011) que ven al nepotismo como la concesión de beneficios a familiares, para Morris (1992) éste tipo de favores políticos también pueden otorgarse a amigos y pueden clasificarse como tal debido a la naturaleza de esta relación que se resume en una preferencia injustificada.

En los anteriores sub apartados se abordó acerca de una característica de la corrupción desde la visión económica la cual radica en la búsqueda del beneficio personal; al hablar del nepotismo esta premisa se quebranta al igual que las nociones racionales que sitúan en una búsqueda de un beneficio particular, al respecto Morris (1992) señala que los actos corruptos no siempre propician exclusivamente los intereses particulares, como es el caso del nepotismo pues se vela por el beneficio de familiares.

De acuerdo con Ben-Dor “la corrupción puede beneficiarlo a uno mismo, a su familia, a sus amigos o conocidos, a un grupo étnico, a una institución e incluso a una causa” (Ben-Dor en Morris, 1992:21), luego entonces, la ventaja obtenida por la práctica de este fenómeno no solo es para el individuo que comete el acto; su provecho puede esparcirse a su alrededor, rompiendo con el precepto del enfoque económico. Para Stanislav Andreski citado por Morris (1992), estas condiciones hacen que exista una corrupción egoísta y otra solidaria.

A partir de la premisa de Andreski el nepotismo sería un tipo de corrupción

solidaria pues no proporciona beneficios directos al funcionario público, en su lugar, promueve intereses familiares más amplios, (Morris, 1992). No obstante, su cotidianidad genera redes clientelares que llegan a permear de tal forma que convierten a Estados en neo patrimoniales cuya práctica del poder se transforma en una privatización de los asuntos públicos, contraria a los principios fundamentales del régimen democrático, pues se da un uso sistemático de los recursos públicos para propósitos privados (Alonso & Garcimartín, 2011).

Efectivamente una de las principales críticas al nepotismo como conducta desviada de principios éticos radica en el párrafo anterior; pues, su práctica olvida principios de representatividad con tal de beneficiar a ciertas redes familiares, privatizando el poder público. Pese a que es una forma incorrecta para acceder a un puesto, las sanciones dependen en medida de la percepción negativa que cada Estado tenga de ésta praxis.

Para Alonso & Garcimartín (2011) los factores culturales tienen un gran peso en cuanto las concepciones de la corrupción en la contratación de un familiar en un ámbito público; por ejemplo, lo que se puede juzgar como nepotismo en los países occidentales, en lo africanos puede considerarse como una práctica razonable que no amerita sanción alguna.

La prevalencia de esta contrariedad tiene diferentes causas, pero Alonso & Garcimartín (2011) ven en la religión dominante un factor que influye en la lealtad que los individuos tienen a sus grupos familiares, etnias o clanes en relación con el resto de los ciudadanos, esto debido a los principios que se profesan en las diferentes ideologías.

El favorecimiento anteriormente expuesto trae consigo deficiencias en la administración pública como:

Emplear a un actor a algún cargo público sin profesionalidad con discrecionalidad y favoritismo, implica una práctica con serios problemas de

reclutamiento y/o ascensos que deberían estar basados en el mérito, cualidades y conocimientos. Por tal motivo, atenta contra toda administración pública, debido a que agrede en contra de la eficacia, eficiencia, y la efectividad. De igual manera, va en contra de los preceptos de una democracia de calidad abordados por Robert Dahl (2009), así como, de la ética, menoscabando la dignidad y la honorabilidad de la gestión pública y del bien común.

En la función pública el establecimiento de valores es fundamental uno generalmente abocado es la lealtad, el cual para Diego (2015a) debe establecerse en Códigos de Gobierno o Códigos de conducta, cuando se práctica desviaciones como el nepotismo éste valor es atentado debido a que se presenta una disyuntiva entre asignársele al puesto que se ostenta o a la persona que lo asignó, por consiguiente favorece un conflicto de intereses entre el personal y el público. Al respecto

“Tal vez su propio concepto de lealtad le lleve a callar el hecho priorizando la amistad o el vínculo familiar existente aunque esta situación le haga cómplice de un acto delictivo. Ante este caso, los valores son susceptibles de sacarnos de lo que parecen callejones sin salida. En el caso anterior, el cuestionamiento de lealtad hacia el jefe se diluye al hacerse uno consciente de que el acto corrupto llevado a cabo por el sujeto en cuestión es, además de inmoral, ilícito y delictivo. (Diego, 2011 f:32)

La idea anterior concuerda con el punto de vista de Laporta (1997) que ve como consecuencia de la corrupción el conflicto de intereses, donde, la existencia de una doble lealtad por parte del agente público, que con su conducta puede obtener beneficios para sus allegados, pero Diego (2011 f) pone en manifiesta una alternativa para éste tipo de conducta: “los valores”.

Por otro lado, limita el acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas, dificulta que las entidades puedan cumplir objetivamente con las funciones que les son encomendadas, pues se vela por el interés y bienestar de

unos cuantos. Así, debilita un ambiente saludable para el control interno de la administración pública y perturba la disciplina laboral, debido a la falta de imparcialidad del superior para ejercer su potestad de mando en un plano de igualdad sobre los cargos vinculados familiarmente.

Otra dificultad que trae consigo el nepotismo, consiste en que los perfiles del personal no corresponden con las funciones que desempeña ya que su asignación obedece a criterios que fundamentalmente son calificados de: patronazgo y reparto de botín como resultado de los compromisos adquiridos en los procesos electorales.

En cuanto a la ausencia de un perfil definido, Diego (2010) vislumbra como un factor político que genera un causal para la expansión de la corrupción, debido a que no se respeta un elemento de idoneidad y profesionalización; lo cual claramente se ve atentado por el nepotismo que puede terminar en una pérdida de legitimidad. Respecto a la ausencia de características definidas menciona:

“En la vida contemporánea, existe una fiebre por ocupar un cargo público aún careciendo de la más mínima formación y cultura política, ignorando o minimizando la importancia y responsabilidad que ello implica. Cualquier individuo compite creyendo ser merecedor de dicho honor del Estado. Esta situación ha generado que la disciplina política se devalúe. Ninguna disciplina está tan desacreditada como la política. Muchos individuos que han participado en ella, sin tener la formación ni la experiencia requerida, han contribuido al deterioro de esta disciplina, a su corrupción. Individuos de esta naturaleza se convierten en usurpadores de cargos públicos. No son políticos, son politicastros, farsantes, charlatanes que han contribuido a que la ciudadanía no crea en la política y que cuando se les pregunte su opinión respecto a la disciplina, responderán diciendo que sienten desconfianza, incluso a través de la repugnancia. (Diego Bautista, 2009c:16)

La cita anterior denota varias cuestiones dignas a rescatar: en la actualidad

hay una fiebre por la obtención del poder político lo que ocasiona que cualquier personaje compita por puestos que no exige un perfil mínimo¹⁵, por tal motivo es justificable la devaluación de la política traducida en desconfianza de los funcionarios elegidos quienes se convierten en politicastros que han generado la disminución de la credibilidad en las instituciones. Al respecto Diego (2009b) propone un programa de formación durante el proceso de reclutamiento y selección de funcionarios pues ve que en:

“asuntos que son vitales para el Estado, de no ser personas de mérito las escogidas, se podrían ocasionar grandes daños a la comunidad y a las instituciones. Para evitar que los individuos en cargos públicos realicen actos nocivos para el Estado es preciso que éstos sean elegidos tanto por su capacidad como por su calidad moral y ser llamados a rendir cuentas de sus acciones cuando se les solicite” (Diego, 2009b:27).

En la cita anterior además de denotar la trascendencia de los conocimientos con los que deben contar los funcionarios públicos que se encargaran de atender los quehaceres del Estado, se pone en manifiesto otra premisa sustancial, la calidad moral de la persona; es decir, desde el enfoque ético para evitar la corrupción, las personas contratadas deben contar con una base moral sólida exteriorizada a través de valores que le eviten caer en prácticas deshonestas.

Recapitulando, podemos considerar al nepotismo como una forma de corrupción política manifestada cuando el acceso a la función pública se realiza en virtud de una relación de parentesco; la cual, a su vez constituye una relación clientelar, pues se busca el nombramiento de familiares en cargos de confianza con la finalidad de reproducir el poder político que ya se ostenta, por tal motivo los nombramientos no se realizan en condiciones de igualdad y de acuerdo con los

¹⁵ La ausencia de un perfil ha ocasionado que personajes del espectáculo sin conocimiento en el área pública compitan por un puesto. En el caso de México podemos encontrar a famosos como: Alejandro Camacho, Guillermo Cienfuegos “Lagrimita”, el futbolista Cuauhtémoc Blanco o la Actriz Carmen Salinas

principios de mérito y capacidad.

Entonces de acuerdo con la Secretaría de la Función Pública (2011) el nepotismo es una forma de corrupción por la utilización ilegítima de la autoridad para favorecer intereses de familiares además como se verá más adelante se encuentra regulado, uno de los requisitos que el enfoque legalista sugiere.

Cabe destacar que dentro de las causas que Laporta (1997) cita para la prevalencia de la corrupción encontramos la ausencia, debilidad o escasa probabilidad de que existan sanciones para las conductas indebidas ocasionada por la escasa normatividad que de castigo a las desviaciones con ello se crea una esfera de impunidad.

En este tenor, se sitúa la hipótesis del presente trabajo la cual sostiene que el nepotismo como forma de corrupción política prevalece a pesar de las legislaciones que sancionan este tipo de ilícitos en los Ayuntamientos del Estado de México debido factores como la cultura política, fundamentada en variables explicativas como: la región, la composición demográfica, las condiciones económicas y factores políticos, que derivan en un bajo nivel de denuncias ante las autoridades correspondientes; en ello se observa la premisa de Laporta (1997) referente a la debilidad de las sanciones.

Por ende, el combate real de estos fallos es necesario para la consolidación de un régimen democrático donde se construya principios de rendición de cuentas, entonces, ¿Por qué no se construyen plataformas sólidas para su supresión? Lo anterior es resultado de que algunas de las personas que deberían construir las bases normativas forman redes de clientelismo donde es preferible contar con personal de confianza e incluso familiares que contar con personal cualificado.

Luego entonces ninguna nación debe sembrar sus bases con estas anomalías, por ello es necesario crear mecanismos más efectivos que garanticen la disminución de la corrupción por nepotismo.

“Cuando no se sanciona a quienes se conducen con antivalores y prácticas corruptas, a quienes violan los Códigos Éticos, además de fomentar la insolencia, se condena a los códigos a ser motivo de mofa. Por otro lado, no basta con tener códigos de conducta, estos deben acompañarse de instrumentos para su comprensión, asimilación, interiorización y operación. Si únicamente se confeccionan y promulgan, corren el peligro de convertirse en letra muerta.” (Diego, 2015a:19)

Para evitarlo Klingner & Nalbadian (1998) afirman que es necesario mantener un balance apropiado entre cuatro valores claves y conflictivos: la efectividad política, la eficiencia administrativa, los derechos de los empleados y la representación de grupos diversos de la sociedad como empleados públicos. Aunado a lo anterior, Klingner & Nalbadian (1998) reconocen la existencia de una estrecha relación entre la administración de recursos humanos en el sector público y el desarrollo de la efectividad del Estado y la sociedad democrática.

Capítulo 2. Corrupción política en México

En las últimas décadas, sobre todo a partir de los años setenta y tras el caso de Watergate en los Estados Unidos¹⁶, los medios de comunicación centraron su atención en escándalos de corrupción los cuales fueron sacados a la luz pública ciertas prácticas indebidas, para Diego (2011 f) esta fecha marca el comienzo de la pérdida de confianza en los representantes.

El conocer la historia de un país permite acercarnos a comprender los problemas que enfrenta en todos sus aspectos políticos, económicos y sociales. Por tal motivo, el propósito de este capítulo es presentar un panorama del desarrollo de la corrupción en México así como la prevalencia de la misma a pesar de las reglamentaciones, especialmente desde la perspectiva de los ciudadanos; a través de los Índices de Percepción Ciudadana (IPC), Índice de Corrupción y Buen Gobierno (ICBG) y los resultados obtenidos de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP).

2.1 Contextualización de la corrupción en México

En este país la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Título Segundo, Capítulo I, de la Soberanía Nacional y de la forma de gobierno en el artículo 40; establece que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, **democrática**, laica y federal; esta premisa es fundamental para conocer los principios básicos a través de los cuales se debería regir el Estado mexicano.

El concepto de democracia en la Constitución Política va más allá de la celebración de elecciones libres, equitativas y transparentes, más bien es vista como una forma de vida en la que los ciudadanos gozan de igualdad y libertad; donde se permite la participación activa de los mismos. Lo anterior va de acuerdo

¹⁶ El cual culminó con la renuncia del presidente Richard Nixon.

con la visión de Serra (1964) quien define a la democracia como: “sistema o régimen político, una forma de gobierno o modo de vida social, en que el pueblo dispone de los medios idóneos y eficaces para determinar su destino, la integración de sus órganos fundamentales para expresar la orientación ideológica y sustentación de sus instituciones”. (Serra, 1964: 591).

Desde la perspectiva anterior la ciudadanía es la que debe determinar el camino por el cual debe regirse el gobierno, para ello se debe contar con canales eficaces. Otro Polítologo que ha desarrollado una definición para esta forma de gobierno es Schumpeter que citado por Held (2007) nos dice:

“Arreglo institucional para llegar a decisiones políticas... confiriendo a ciertos individuos el poder de decidir en todos los asuntos, como consecuencia de su éxito en la búsqueda del voto de las personas... la vida democrática era la lucha entre líderes políticos rivales, organizados en partidos, por el mandato para gobernar. Lejos de ser una forma de vida caracterizada por la promesa de igualdad y de las mejores condiciones para el desarrollo humano en un contexto rico de participación, la suerte del ciudadano democrático, era, sencillamente, el derecho periódico a escoger y autorizar un gobierno para que actuase en su nombre. (Schumpeter en Held, 2007:206)

En la definición anterior es claro que para Schumpeter la democracia solo se practicaba periódicamente en tiempos de elecciones y la igualdad sólo una ilusión, por ende, es claro que el régimen establece la dirección que tomará el país por lo cual es necesario definir las bases del sistema democrático, cabe destacar que con el tiempo ha cambiado para Diamond & Plattner (2006) éste es:

“un sistema de gobierno en el que los gobernantes son responsables de sus acciones en el terreno público ante los ciudadanos, actuando indirectamente a través de la competencia y la cooperación de sus representantes electos [...] La democracia moderna ofrece una variedad de procesos competitivos y de canales para la expresión de los intereses y

valores, tanto asociativos como partidarios, funcionales y también territoriales, colectivos e individuales. Todos son integrantes de su práctica.” (Diamond & Plattner, 2006:38-40)

Entonces se puede afirmar que con el paso del tiempo la democracia ha evolucionado y se ha adaptado a las nuevas necesidades de los ciudadanos, ahora se habla de características como la rendición de cuentas, procesos competitivos, participación ciudadana y demás particularidades que permiten tener una democracia de calidad.

Ciertamente existen naciones donde los preceptos básicos de esta forma de gobierno no se respetan, pero son tantos los países que han establecido variantes del régimen democrático, que no en todos los Estados se puede desarrollar de la misma manera. Para Carbonell (2009b) las democracias de calidad tienen tres características generales: a) regímenes estables con una amplia legitimación, b) ciudadanos con libertad e igualdad de calidad y, c) el poder ciudadano de controlar y evaluar el trabajo del gobierno.

De esta forma, un sistema democrático de calidad cuenta con la legitimación de su pueblo, donde los ciudadanos son libres e iguales en la toma de decisiones y, donde participan valorando las acciones del gobierno; para identificar si realmente su trabajo es eficiente y eficaz basando sus acciones en las normas establecidas.

Sumado a lo anterior Carbonell (2009b) menciona cinco dimensiones de variación, estas son: a) *rule of law* o el respeto a la ley; b) *accountability* o rendición de cuentas; c) *responsiveness*, o reciprocidad es decir, la capacidad de respuesta que permite la satisfacción de los ciudadanos y de la sociedad civil en general; d) respeto pleno de los derechos que pueden ampliarse en la realización de las diversas libertades, y; e) progresiva ampliación de una mayor igualdad política, social y económica.

Por consiguiente una democracia de calidad debe ostentar lo siguiente: Respeto a la ley por parte de gobernantes y gobernados; el gobierno debe rendir cuentas de sus acciones; identificar si los ciudadanos se encuentran satisfechos con la forma en que éstos gobiernan; respetar los derechos de los ciudadanos y fomentar la igualdad política, social y económica. Al cumplirse estos preceptos se puede presumir que se vive en una democracia plena.

Desde las posturas de Diamond y Plattner (2006), Carbonell (2009b) y Calva (2007) una democracia de calidad debe tener un gran respeto a las leyes donde la rendición de cuentas sea un factor trascendental. Es a partir de estas condiciones donde nace otro punto importante: la transparencia, la cual “no debería ser vista como un fin en sí mismo, sino como un medio para el combate de la corrupción y para el establecimiento de un verdadero régimen de rendición de cuentas” (Calva, 2007: 22), de ahí que el autor escriba sobre la necesidad de una transparencia democratizadora.

Efectivamente la transparencia se encuentra vinculada al desenvolvimiento de la reforma del Estado como uno de los elementos fundamentales de las dinámicas de la transición política y la consolidación de la democracia. En cierto modo, no podemos concebir un Estado democrático que merezca tal denominación, si además de contar con elecciones libres y equitativas no procura el ejercicio de la rendición de cuentas a través de mecanismos de transparencia e información gubernamental.

En definitiva, un país que se considere democrático debe establecer las bases para que esta sea de calidad, de hecho para que éste estatus se adquiera se debe practicar la rendición de cuentas y la transparencia mismos que permitirán a los ciudadanos confrontar a los servidores públicos y que su actuación sea de acuerdo a las normas establecidas en beneficio de la población.

Asimismo, en el contexto de la democracia de calidad y la rendición de

cuentas no hay cabida a prácticas de corrupción; por esta razón se puede decir que México no tiene un sistema democrático consolidado. Como asevera Morris (1992) la corrupción permea el sistema político mexicano, desde la antigüedad, es central y tiene una omnipresencia, observable en la existencia de innumerables casos de soborno, extorsión, fraude, pagos a los superiores, nepotismo y riqueza inexplicable, un ejemplo de ello, en el cual se le da a la corrupción un uso táctico fue el del presidente Álvaro Obregón quien afirmó: “no hay general que resista un cañonazo de cincuenta mil pesos”.

El gobierno en México por años estuvo a cargo de un partido hegemónico, donde la figura central era el presidente de la república; desde la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929, que se ratificó con su transformación en Partido Revolucionario Mexicano (PRM) en 1938 y consolidándose en el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 1946. El partido en el poder permitió la creación de un Estado corporativista, teniendo como consecuencia más importante la adquisición de la mayor parte de las características de nuestro sistema político actual.

Por lo que se refiere al inicio de la corrupción en México no existe un momento ni lugar, pero cabe destacar que la prevalencia de éste partido estableció ciertas bases para la reproducción y su conversión en un problema endémico para el país. Como bien lo señala Arellano: “Existe la impresión de que el diseño institucional y de reglas es el que está armado de tal manera que la corrupción se ha *institucionalizado* en México” (Arellano, 2012:22).

Continuando con esta línea, con un partido único en el poder, las elecciones juegan un papel importante para su prevalencia, de manera que el gobierno debía realizarla periódicamente pero como escribió Méndez (2006) era: “condicionado por el carácter autoritario del sistema político mexicano, reflejado en el abrumador poder detentado por el Presidente de la República y la existencia de un partido oficial, que basaba su funcionamiento en redes corporativistas y clientelares

(Méndez, 2006:15).

Debe decirse que estas mismas características impregnaron el sistema de elecciones del país; cuando el PNR-PRM-PRI gobernó se fortaleció en México un autoritarismo donde el Presidente de la república detentaba el máximo poder durante su periodo, mientras que, las elecciones tuvieron un papel central en la legitimación y funcionamiento del sistema político pues representaban un medio regular de movilidad de la élite política y cambio sistemático de funcionarios gubernamentales (Méndez, 2006). Cabe destacar que es en este cambio sistemático de funcionarios donde se fortalecía la corrupción como resultado del sistema de recompensa-castigo que la élite ejercía a la lealtad recibida o a los errores de insubordinación.

La prevalencia de un solo partido en el poder al paso de los años trajo como consecuencia el cuestionamiento sobre la baja competitividad, el control de elecciones, la exclusión de minorías, el centralismo en el poder y demás características que iban resquebrajando el sistema democrático del país; desencadenando en serios problemas de legitimación.

Con las críticas al gobierno se dieron reformas paulatinas mismas que tuvieron como objetivo fundamental asegurar ese control que se venía ejerciendo sobre las elecciones y a su vez garantizar la legitimación del sistema político. Es indudable que los cambios tanto económicos, políticos y sociales de las décadas de los 60's y 70's, plasmaron la base para una democratización en el país.

Las transformaciones en estas décadas contribuyeron al cambio de la función social de las elecciones y del espectro partidista. Poco a poco los comicios dejaron de ser un mecanismo en el que se confirmaban las decisiones tomadas al interior del PRI y comenzaron a ser un canal de expresión del descontento social y político ciudadano, dichos períodos se convirtieron en un parteaguas para nuestro sistema político, pues fue cuando comenzaron las muestras en contra del control

que ejercía el gobierno en cada uno de los ámbitos del país.

Cuando el Partido Revolucionario gobernaba se trataba de contener a la población, por ende a las personas que no estaban dispuestas a apoyar al sistema se les excluía; sin embargo, cuando las minorías comenzaron a tomar fuerza se acrecentó el problema de legitimación. Era tal la contrariedad, que los partidos de oposición al saber que no podían acceder al poder dejarían de participar en las elecciones de 1976, donde el único candidato a la presidencia de la república fue José López Portillo.

Las críticas al sistema eran inaplazables; no existía competencia alguna, el PRI era el único partido que detentaba el poder, había un gran centralismo en el presidente, el sistema de recompensas y castigos estaba consolidado; lo que paulatinamente trajo consigo la apertura del sistema a través de la reforma política de 1977 que concluiría con la creación de La Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE).

La LOPPE implicaba cambios en la organización de las elecciones, traía consigo un cambio al sistema partidista. Por primera vez se ordenaba la estructura de un colegio electoral, se otorgaba la permanencia a varios partidos no reconocidos (como el Partido Comunista de México), se permitieron las coaliciones, se admitieron los tiempos oficiales en medios de comunicación masiva y una de las más importantes se contempló la fórmula de representación proporcional. Con estos cambios se abrían más espacios de los considerados por la élite, donde sus primeros resultados estuvieron plasmados en la competencia partidista de las elecciones de 1988.

Para Méndez (2006) la elección del 1976 erosionó de manera profunda al sistema de partido hegemónico y, a la vez, marcó el inicio de un proceso de reformas que democratizaron al sistema electoral federal entre 1990 y 1996; sin embargo, la LOPPE fue funcional al sistema pues le permitió permanecer en el

poder por algunos años más.

Otro conflicto muy reconocido en el país fue las elecciones de 1988; pues constituye un punto de referencia indiscutible para analizar la transición democrática en México. Representa no solo un eje de convergencia de acontecimientos coyunturales y tendencias estructurales sino que es, además, el punto de partida de las reformas que sentaron las bases para una competencia libre, justa y transparente, requisito indispensable para unas elecciones democráticas.

Las críticas hacia esas elecciones conflictivas culminaría con un gran deterioro al sistema y nuevamente traería consigo reformas propuestas por la LIV Legislatura, quien planteó en el seno del debate parlamentario del Congreso de la Unión la necesidad de redefinir las reglas del juego en materia de elecciones. Es importante mencionar que estas reformas constituyeron los ejes del cambio político en México, y han dado forma y contenido a la transición democrática, centrada en una profunda transformación de las elecciones y el sistema de partidos.

Por lo anterior, el dominio de un solo partido sobre los cargos de elección popular y cargos públicos; era una tendencia autoritaria que se ejercía desde una cima y de manera perpendicular con rasgos de una represión. Con un conjunto de instituciones débiles que no reflejan los preceptos de una democracia, México y sus instituciones reflejan ideales democráticos, los cuales para Morris (1992) suelen estar subordinados a los patrones autoritario-corporativista dominantes en la vida organizacional mexicana, y por lo tanto tienden a funcionar de manera no democrática.

Es decir, México es democrático en ideales que no necesariamente se practican, por tal motivo “uno de los grandes retos nacionales ha sido, en primer lugar, restablecer las condiciones mínimas para que pueda ser vigente la

democracia” (Ortega, 2006:16). El objetivo principal de abordar el tema, consiste en dejar claro que en un gobierno con una democracia de calidad, las prácticas de corrupción aún cuando se consideran universales no se practicarán de la misma manera ni con la misma intensidad.

El proceso de transición y consolidación en México es señalado como un proceso lento y tortuoso que queda solo en el discurso de las autoridades y deja de lado la resolución de problemas estructurales en contraste con la realidad en la cual sigue existiendo la impunidad, la corrupción y un *Estado capturado*, que no gobierna para todos, sino para unos cuantos, Cruz (2006).

Como Morris (1992) afirma “el gobierno puede eludir la rendición de cuentas, esquivar las cuestiones ideológicas y enfocar la frustración social hacia áreas menos desestabilizadoras” (Morris, 1992:37). Es a partir de este punto donde el autor ve en la corrupción una forma para contribuir a la estabilidad de los países, sin embargo, se necesitan dos condiciones primordiales: 1) debe mantenerse a la corrupción dentro de ciertos límites y; 2) la abundancia y la disponibilidad de recursos condiciona la contribución de la corrupción a la estabilidad.

Respecto a la primera condicionante se debe asegurar cierto grado de control gubernamental sobre la corrupción (para evitar la anarquía), para esto es necesaria la práctica de una dimensión normativa que castigue a ciertos funcionarios públicamente para contribuir a preservar ciertos límites. Mientras tanto, en la segunda un gran conjunto de recursos proporciona en palabras de Morris (1992) el botín requerido para sostener el sistema, además de un pastel económico que determina la aceptación pública de la corrupción.¹⁷

Hay que considerar que la oportunidad de obtener beneficios y la cantidad

¹⁷ Visión contraria a la expuesta por Oscar Diego Bautista; la práctica de desviaciones implica corrupción desde el enfoque del sentido amplio de la palabra y atenta contra el buen ejercicio de la administración pública.

de botín que brindaba el sistema en México era enorme “si se toman en consideración el dominio electoral del PRI, el importante papel del gobierno en la sociedad y la notoria ausencia de un sistema de servicio civil” (Morris, 1992:49). Entonces las características que contribuyeron en México a la hegemonía como: la extrema centralización del poder político en el ejecutivo, el conjunto débil de estructuras organizacionales, la organización autoritaria, y la política personalista (en la élite) el padrinazgo; también sentaron las bases para la aceptación de la corrupción, trayendo como consecuencia la consolidación de un clientelismo y manifiesto de una serie de normas o reglas, tal vez inexpresivas para el éxito político.

El estilo paternalista del que estaba impregnado el sistema por años matizó las interacciones del gobierno con los ciudadanos, donde tenía que darse algún tipo de favor/regalo para obtener cierto beneficio y en el cual las relaciones personales tenían mayor peso que el trabajo de las organizaciones formales. Este esquema del dar-recibir contribuyó a que la corrupción se volviera un mecanismo crucial en México, donde el pago de favores era decisivo para la prevalencia del mismo sistema, al respecto:

“Al asignar el botín, la corrupción ayuda a socavar el potencial de las organizaciones para poner en peligro al sistema, y contribuye así a aliviar las demandas de clase. Aunque una corrupción generalizada puede dar por resultado un escaso nivel de confianza en el desempeño del gobierno, las metas del sistema político o las políticas del gobierno pueden no ser cuestionadas. De hecho, al culparse a la ambición de los seres humanos de las fallas del sistema, se ofrece una salida fácil al gobierno, y se controla así un problema que podría ser políticamente explosivo” (Morris, 1992:62)

Aún cuando el estudio de Morris (1992) hacía referencia a características del sistema político mexicano de hace 25 años, gran parte de estas particularidades han trascendido estas décadas: la democracia más que en la práctica se da en el discurso, las élites aún siguen teniendo el poder, no existe un

verdadero sistema de control y rendición de cuentas y; los escándalos de corrupción si son enormes se le atribuyen a las personas que lo cometen, evadiendo la responsabilidad por parte del Estado.

De igual manera, Morris (1992) atribuye la corrupción política en México a la existencia de tres cuestiones favorables: 1) atributos internos del Estado, 2) vínculos entre el Estado y la sociedad y, 3) factores generales de ésta. Cada una de estas variables está inmersa en los párrafos anteriores, por tal motivo la problemática no solo es propiciada por el Estado o la sociedad, sino por ambos y la relación existente entre los mismos.

Al margen de la existencia de esta relación, se dan ciertas prácticas para el reclutamiento de personal, estas estarán determinadas por la élite política con un alto peso en la lealtad. Para Morris (1992) “Sólo se cuenta con una vía de avance social dentro del Estado. Como consecuencia, la mayoría de los empleados del gobierno dependen, para cualquier oportunidad de movilidad, de su buena reputación en el partido o entre los funcionarios de nivel superior” (Morris, 1992:64).

Dentro del sistema político, la centralización del poder se da en una línea perpendicular de arriba hacia abajo, mientras, las pautas de lealtad deben seguir esa misma línea pero en sentido contrario desde la base a la cima. Esta relación representa un estímulo para los funcionarios a participar en redes de corrupción o al menos a tolerarlas; debido a que su futuro público y la posibilidad de recibir beneficios están inmersas en ese contexto, lo cual crea sentimientos fuertes de lealtad y dependencia al superior. Por ende son fuertes normas internas obligan esencialmente a los funcionarios a participar en las redes de la corrupción a fin de conservar el empleo. (Morris, 1992)

Asimismo, otro aspecto que trae consigo esta relación tiene que ver con normas internas en contra de las denuncias o la cooperación en investigaciones

oficiales. Como se refleja en el sexenio del Presidente Enrique Peña Nieto los escándalos de corrupción donde encontramos: La famosa Casa Blanca y la casa de Luis Videgaray Caso; en las cuales las investigaciones concluyeron que no había hecho que perseguir. Para Morris (1992) “las personas involucradas tienen que calcular racionalmente dónde están las mejores oportunidades, y en muchos casos éstas consisten en apoyar al superior que está sufriendo un ataque, más que a quienes lo están llevando a cabo.” (Morris, 1992:66-67). Entonces, se puede decir que la corrupción aún se practica y que los funcionarios públicos aún apoyan al superior con lealtad.¹⁸

Cabe destacar, que es gracias a la paulatina apertura del sistema, la diversidad de los medios de comunicación, la pluralidad política y la transparencia que los ciudadanos pueden conocer algunas acciones de corrupción que se cometen en el país; pero que aún en México el contexto sigue propiciando reglas no escritas que promueven este fenómeno, además de una legislación débil e ineficaz, cuyas herramientas legales no son apropiadas para disminuir estos hechos, debido al apoyo por parte del personal que debería juzgar estos actos.

Hasta el momento, este segundo apartado ha permitido observar algunas de las variables que ocasionan la prevalencia de la corrupción y que pueden ser vinculadas al objeto de estudio; además han permitido conocer características del contexto mexicano que desencadenan en la ineffectividad de las reglamentaciones como los artículos a los que hacen referencia al nepotismo. Para continuar, con la investigación es necesario verificar la existencia de la corrupción, para ello se pretende analizar desde el punto de vista de la ciudadanía a través de encuestas.

¹⁸ Luis Videgaray Caso ha sido un personaje fuertemente vinculado a la figura de Enrique Peña Nieto (EPN), desempeñando puestos como: Secretario de finanzas, planeación y administración del gobierno del Estado de México (2005), coordinador general de la campaña presidencial de EPN, Coordinador de Políticas Públicas del equipo de transición de Peña (2012), secretario de Hacienda (2012-2016) (donde presentó su renuncia tras la polémica provocada por la visita de Donald Trump al País); y actualmente titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). (Red Política: El Universal, 2017)

2.2 Índice de Percepción de la corrupción en México

Ciertamente, la investigación en ciencias sociales se ha ido transformando, la necesidad de establecer un método cuantitativo en materia de corrupción es un tema amplio debido a la complejidad del mismo y la incapacidad de medirla, lo cual se demuestra con la escasez de estudios empíricos (Morris, 2004), pero que a partir del establecimiento de índices de percepción, las investigaciones pueden acercarse a la magnitud de éste fenómeno.

Por lo anterior, la corrupción es un tema que de acuerdo con autores como Morris (2003) es de carácter cualitativo pero que en el intento de poder obtener información acerca de la misma se han realizado estudios de carácter cuantitativo como es el caso de International Transparency la cual a partir del año 1995 presentó el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC). Éste estudio es la tentativa por clasificar a los países en función de cómo la ciudadanía percibe a este fenómeno en el sector público. “La metodología comprende 4 pasos básicos: seleccionar las fuentes de datos, ajustar la escala de las fuentes de datos, combinar las fuentes de datos y luego determinar una medida de incertidumbre” (Transparencia Internacional, 2015:1)

En el primero se hace referencia a la selección de una fuente entre las disponibles para recoger los índices de percepción donde las instituciones que lo hagan sean creíbles, con precisión cuantitativa y que los resultados puedan compararse entre países; en el segundo, por la diversidad de países se busca estandarizar la información obtenida con el fin de que sean compatibles; en el tercero se calcula un promedio con las puntuaciones de cada uno, y; en el cuarto, la puntuación en el IPC se mostrará junto con el error típico y el intervalo de confianza que refleja la varianza en el valor de los datos.

A partir del año 2012, los resultados se presentaron en una escala decreciente de 0 a 100, donde el número mínimo significa la condición de un país

altamente corrupto y el 100 como nada corrupto. Como puede observarse Transparencia Internacional tiene una metodología sólida que dota de credibilidad su estudio.

En primera instancia, se presentará la problemática de la corrupción en México a través de los indicadores de Transparencia Internacional, con el fin de evidenciar a este fenómeno y la necesidad de su estudio; para ello, a continuación se presenta una tabla histórica con el total de los países evaluados y los lugares obtenidos por México en el ranking, así como, el índice que le da esa posición.

Tabla 5.

Índice de Percepción de la corrupción en México (1995-2016)

Año	Total Países evaluados	Lugar	Índice México
1995	41	32	3.1
1996	54	38	3.3
1997	52	47	2.6
1998	85	55	3.3
1999	98	58	3.4
2000	90	59	3.3
2001	91	58	3.7
2002	102	57	3.6
2003	133	64	3.6
2004	146	64	3.6
2005	159	65	3.5
2006	163	70	3.3
2007	180	72	3.5
2008	180	72	3.6
2009	180	89	3.3
2010	178	98	3.1

2011	182	100	3.0
2012	176	105	34 ¹⁹
2013	177	106	34
2014	175	103	35
2015	167	95	35
2016	176	123	30

Fuente: Elaborado con base en el índice de Percepción de la Corrupción presentado por International Transparency ([Http://www.transparency.org](http://www.transparency.org))

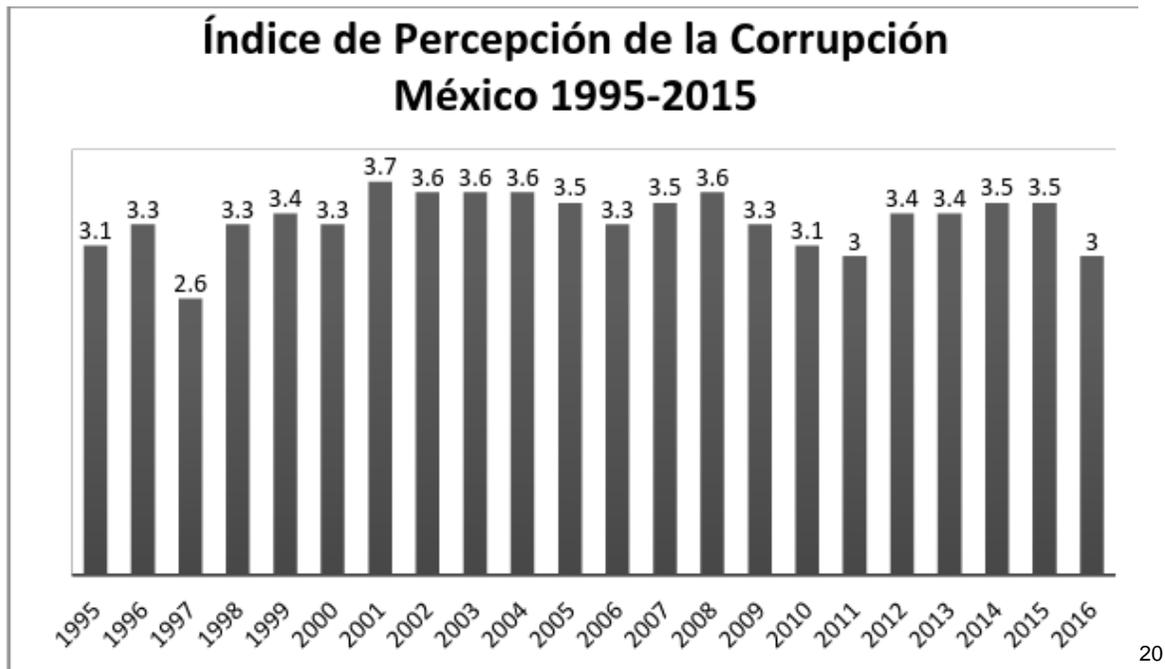
Como puede observarse, en la tabla 5 en la columna que representa el índice, éstos son más cercanos a cero lo que indica hablando en términos de la metodología de Transparencia internacional que puede considerarse a México como un país corrupto. Haciendo un análisis de la tabla en cuestión podemos observar que el año de 1997 representó la puntuación más baja con un 2.6.

Relacionando esta fecha con el contexto político se puede mencionar que es el año en el cual el PRI pierde la mayoría en la Cámara de diputados, así como donde la prensa comienza a evidenciar actos de corrupción. De igual manera, en este año, la relación establecida entre el número de países y el lugar obtenido por México fue la más cercana al total de lugares evaluados, pues de 52 países ocupó el 47.

Con el fin de observar de mejor manera las cantidades obtenidas se construyó el siguiente gráfico:

¹⁹ Del año 1995 al 2011 Transparencia Internacional utilizaba una escala de 10 puntos, en el año 2012 hizo un cambio de metodología transformando la puntuación de 0 a 100 puntos.

Gráfico 1.



Fuente: Elaboración propia con base en el índice de Percepción de la Corrupción presentado por International Transparency ([Http://www.transparency.org](http://www.transparency.org))

Continuando con la comparación entre los índices obtenidos encontramos a la más alta en el año de 2001, con una puntuación de 3.7, cabe destacar que fue un año después de que México tuviera una alternancia en el poder, en el cual podría considerarse que el proceso de democratización del país estaba dando frutos.

El presidente Vicente Fox llegó al poder con una alta legitimidad, mismo que es representado en los IPC de los años que duró su mandato, es importante mencionar que durante su sexenio se emprendieron acciones para reducir la corrupción como es el caso del decreto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental con fecha 11 de junio de 2002.

²⁰ El gráfico se elaboró a partir del Índice de Percepción de la Corrupción, cabe destacar que para propósito de la construcción se hizo una equivalencia a 10 puntos para el periodo 2012-2016.

Sin embargo, desde sus inicios el gobierno del cambio estuvo enmarcado en escándalos de actos ilícitos; referentes al gasto público encontramos el Toallagate, otro hecho fue el favorecimiento de un grupo de amigos con la asignación de obras. En contraste a lo que prometió Fox en sus actos de campaña, las irregularidades cometidas en el sexenio no fueron sancionadas, más bien, quedaron ocultas en un expediente bajo reserva de la Secretaría de Función Pública.

Con las elecciones del 2006, el IPC recupera un poco de lo que llegó a bajar en el último año de Fox, pero como puede observarse en el diagrama 2 a partir del año 2009 el índice vuelve a disminuir poniendo de manifiesto la negatividad a los gastos onerosos con los cuales continuó Felipe Calderón, teniendo su peor evaluación en el año 2011 con una puntuación de 3.0.

En cuanto a las evaluaciones presentadas durante el periodo del actual presidente Enrique Peña Nieto son 3.4, 3.5 y 3.5 respectivamente, lo cual ponen en manifiesto un ligero aumento a comparación del sexenio anterior, sin embargo, el índice del año 2016 debe ser analizado, con una puntuación de 3.0 se refleja en él los escándalos de la casa blanca y las empresas que se han dado en estos últimos años. Los anteriores índices para Casar 2016: “no solo nos permiten conocer el estatus de cierto país o región frente a la corrupción en determinado momento, también posibilitan el análisis comparado en el tiempo para mostrar tendencias de mejoría o retroceso.” (Casar, 2016:16). Lo que para el caso Mexicano ocurre entre los años 2013-2016.

A partir de lo anterior, se puede afirmar que desde la percepción de la ciudadanía Mexicana la corrupción se encuentra presente y en un alto grado; de igual manera en el comparativo internacional, México califica como uno de los países en el que los empresarios recurren de manera más frecuente a los sobornos) o al influyentismo esto puede observarse como lo señala la encuesta realizada KPMG en 2008 la cual señaló que el 44% de las empresas en este país

realizan pagos extraoficiales a funcionarios públicos por tal motivo participan en la corrupción²¹ (Casar, 2016).

Cantidades similares, son las presentadas por la Encuesta de Fraude y Corrupción en México donde se afirma que el 44% de los emprendedores y dueños de negocios se enfrentan a la “necesidad” de hacer un pago extra-oficial para poder operar, o la cifra calculada por FTI Consulting donde menciona que el 57% de los empresarios entrevistados para su Índice de Corrupción y Comportamiento Ético considera que es necesario involucrarse en prácticas poco éticas para hacer negocios con el Estado Mexicano (Casar, 2016). Estas cifras nos acercan a la realidad que se vive en el país, son un reflejo de la cotidianidad con la que se desarrollan.

En el caso mexicano como referente de la corrupción encontramos al Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG), del cual se hablará en el siguiente apartado.

2.3 Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno

Gracias a la experiencia a nivel internacional, en el año 1999 se crea en México una organización no gubernamental denominada Transparencia Mexicana, la cual trata de hacer frente al problema de la corrupción de manera integral a través de la propuesta de políticas públicas, siguiendo los pasos de Transparencia Internacional busca el combate de este fenómeno.

Es en el año de 2001 cuando esta organización publica el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG) con el objeto de crear una herramienta analítica que permitiera en un mismo instrumento medir experiencias y percepciones de los hogares mexicanos acerca de la corrupción. Gracias a la

²¹ KPMG, Encuesta de Fraude y Corrupción en México (KPMG, 2008).

Encuesta Nacional de corrupción y Buen Gobierno, Transparencia Mexicana llega a determinar la frecuencia con la que se presentaron actos de corrupción en la gestión de 38 servicios públicos durante un periodo del año para cada una de las 32 entidades federativas del país.

El Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG) mencionado anteriormente, es una unidad de medida subnacional donde Transparencia Mexicana (2011) identificó en el año 2010 doscientos millones de actos de corrupción en el uso de servicios públicos provistos por autoridades de los distintos niveles, así como concesiones y servicios administrados por particulares. Esta organización determinó un costo promedio de \$165.00 por mordida en ese mismo periodo, donde se destinaron más de 32 mil millones de pesos en sobornos.²²

Tabla 6.

Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno por entidad (2001-2010)

ENTIDAD FEDERATIVA	INCBG 2001	INCBG 2003	INCBG 2005	INCBG 2007	INCBG 2010	PROMEDIO
Baja California Sur	3.9	2.3	4.8	7.3	1.8	4.0
Aguascalientes	4.5	3.9	6.2	4.7	4.7	4.8
Colima	3.0	3.8	7.0	3.1	10.4	5.5
Nayarit	6.4	5.8	5.7	5.2	4.4	5.5
Chiapas	6.8	4.0	2.8	7.1	7.6	5.7
Zacatecas	6.2	5.6	5.3	5.9	6.1	5.8
Sonora	5.5	4.5	5.2	6.0	8.4	5.9
Querétaro	8.1	6.3	2.0	7.0	6.9	6.1
Quintana Roo	6.1	3.7	9.4	5.8	5.9	6.2
Yucatán	6.8	4.8	6.7	8.9	5.0	6.4

²² Las cantidades mencionadas son referentes del (INCB) el cual se calculó a nivel nacional por entidad federativa con base en 35 trámites y servicios públicos.

Coahuila	5.0	4.4	6.5	8.4	8.3	6.5
Guanajuato	6.0	8.9	5.2	5.1	7.6	6.6
Tamaulipas	6.3	5.1	6.8	9.2	6.5	6.8
Chihuahua	5.5	5.7	7.4	8.7	7.1	6.9
Baja California	5.7	6.0	6.9	8.8	7.1	6.9
San Luis Potosí	5.7	10.2	6.6	6.8	5.6	7.0
Campeche	7.3	5.7	7.8	7.2	8.3	7.3
Sinaloa	7.8	5.5	6.6	8.1	9.9	7.6
Michoacán	10.3	4.8	10.8	5.7	8.4	8.0
Hidalgo	6.7	3.9	11.4	7.1	11.6	8.1
Nuevo León	7.1	9.9	9.3	6.0	9.1	8.3
Veracruz	7.9	6.4	10.8	9.7	6.9	8.3
Oaxaca	7.4	6.8	8.1	6.4	13.4	8.4
Durango	8.9	12.6	11.1	6.5	3.9	8.6
Morelos	7.7	8.3	11.0	9.8	6.7	8.7
Jalisco	11.6	6.5	7.2	8.8	10.3	8.9
Tlaxcala	6.6	7.8	10.0	11.7	10.2	9.3
Tabasco	8.5	6.9	13.6	9.7	10.8	9.9
Puebla	12.1	18.0	10.9	11.0	7.6	11.9
Guerrero	13.4	12.0	11.1	8.0	16.0	12.1
Estado de México	17.0	12.7	13.3	18.8	16.4	15.6
Distrito Federal	22.6	13.2	19.8	12.7	17.9	17.2

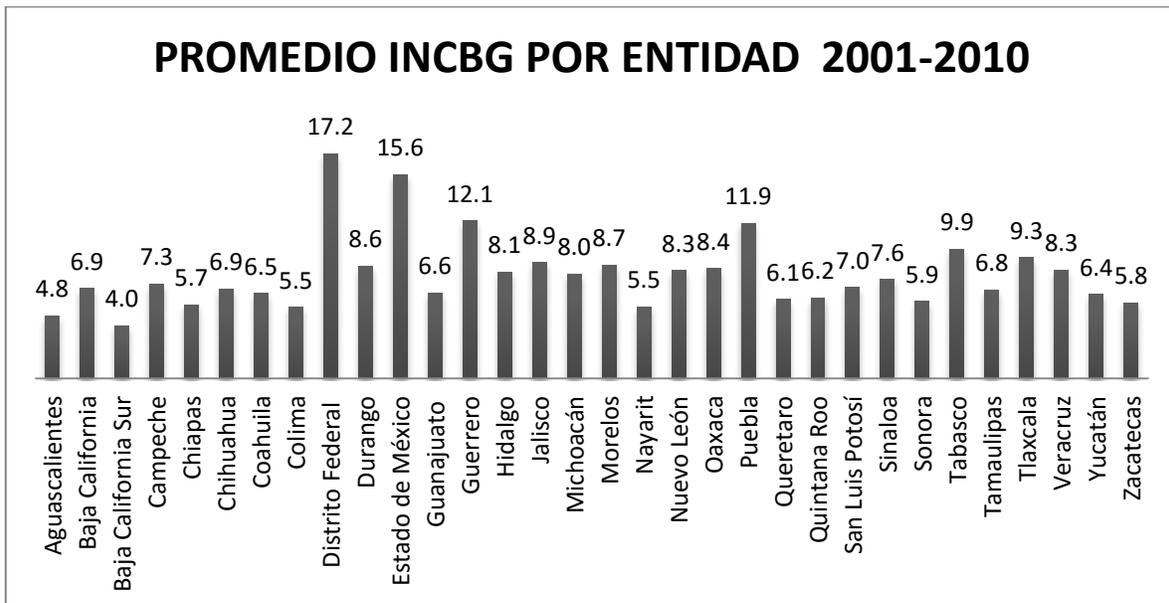
²³ **Fuente:** Elaboración propia con base en datos obtenidos de Transparencia Mexicana (2011)

En la tabla que antecede, se presentan los resultados de los cinco INCBG por entidad federativa, así como el cálculo del promedio de estos; el índice se construye en una escala de 0 a 100 puntos, al contrario de IPC esta escala representa valores crecientes es decir entre mayor sea el número obtenido mayor será la práctica de corrupción. Para observar con mayor claridad el lugar que ocupa cada una se construyó el siguiente gráfico.

²³ La tabla se construyó con la finalidad de generar un promedio por entidad con los cinco INCBG obtenidos durante el periodo 2001-2010. Las entidades federativas se presentan en orden ascendente por promedio de menor a mayor corrupción.

Gráfico 2.

Promedio INCBG por entidad 2001-2010

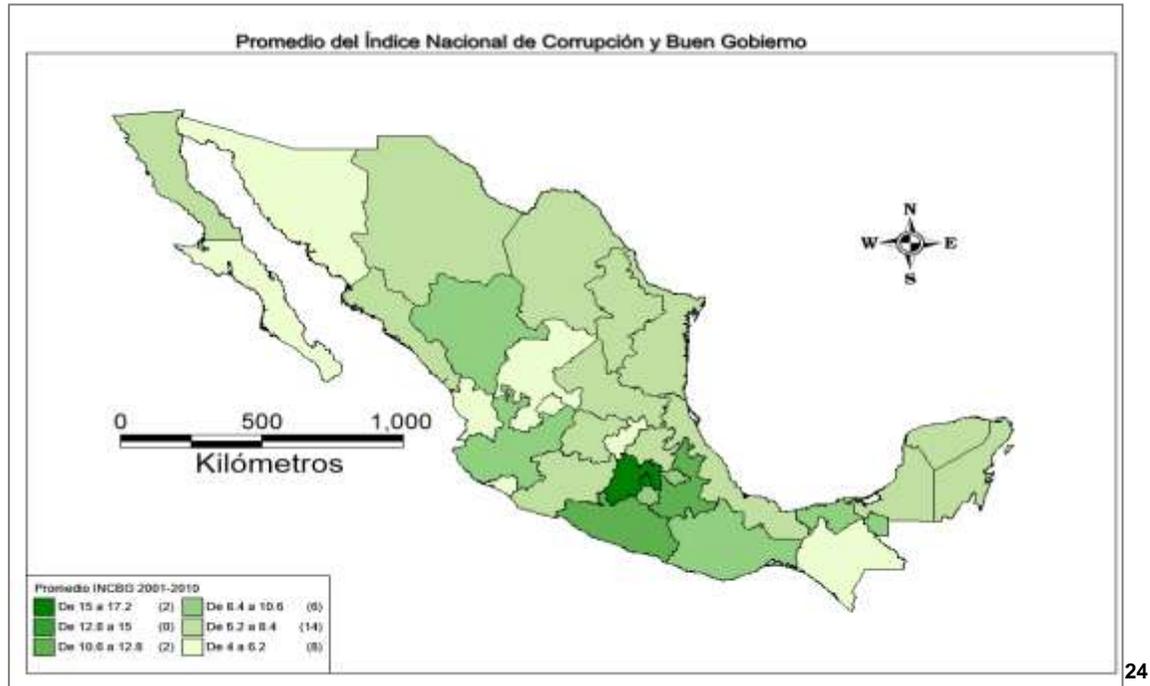


Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos de Transparencia Mexicana (2010) Consultado en: <http://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2012/07/INCBG-Ranking-2010.jpg>

El gráfico anterior muestra claramente que el promedio más alto obtenido por un territorio lo representa hasta ese entonces el Distrito Federal (ahora Ciudad de México) con un valor de 17.2, lo que significa que fue esta entidad en la que los entrevistados tuvieron que pagar más por obtener algún beneficio. Seguida por el Estado de México con un promedio de 15.6 y Guerrero con 12.1. En contraste con los promedio más bajos obtenidos por Baja California Sur con una puntuación de 4, Aguascalientes con 4.8 y el tercer lugar en un empate entre Colima y Nayarit con 5.5.

Por las puntuaciones obtenidas y con base en el capítulo 1, donde se citó a la región como una de las causas de la corrupción; en primer momento se encuentra una relación del puntaje con el lugar en el que se establece cada Entidad, para analizar dicha relación se construyó el siguiente mapa:

Mapa 1. Promedio del índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2001-2010



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos de Transparencia Mexicana (2010) Consultado en: <http://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2012/07/INCBG-Ranking-2010.jpg>

El mapa de rangos permite visualizar a través de la intensidad del color el promedio del puntaje del INCBG 2001-2010; en la imagen se puede apreciar que los índices más altos están localizados en la región centro del país donde las tonalidades más intensas están representadas en la Ciudad de México y el Estado de México, seguida por Guerrero y Puebla. En contraste con los promedio más bajos obtenidos por Baja California Sur con una puntuación de 4, Aguascalientes con 4.8 y el tercer lugar en un empate entre Colima y Nayarit con 5.5; cabe señalar que la mayoría de las entidades con mayor índice son las más pobladas y viceversa los menores índices son los aquellos con menos población.

²⁴ El mapa de rangos se construyó con la finalidad de asignar el promedio por entidad calculado a partir de los cinco INCBG obtenidos durante el periodo 2001-2010. Las entidades federativas presentan una tonalidad de intensa a correspondiente a un orden descendiente por promedio del índice de corrupción.

2.4 Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP)

Otra unidad de medición que se ha dado respecto a temas de interés para los ciudadanos está representada por la ENCUP, la cual, en un principio estaba diseñada para levantarse anualmente con el fin de conocer los cambios en la forma de pensar de los ciudadanos respecto a la cultura, la democracia y la participación ciudadana.

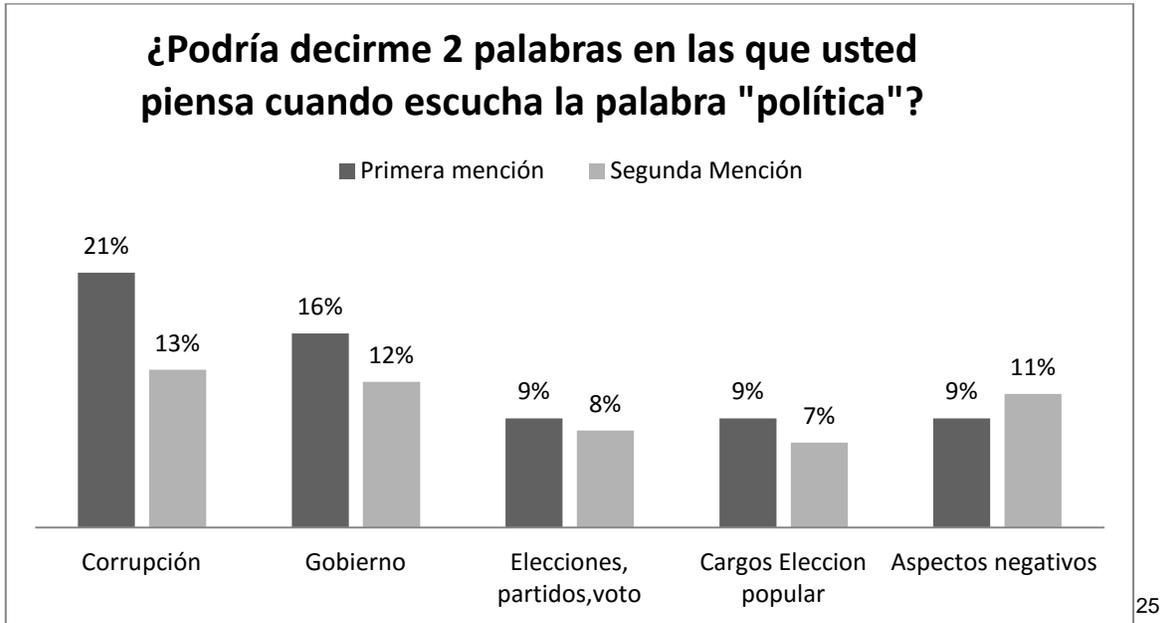
La Secretaría de Gobernación diseñó en el año 2001 el Programa Especial para el Fomento de la Cultura Democrática, donde gracias a la ENCUP se puede obtener información de temas como: política, asuntos públicos, niveles de información, el conocimiento político, interés de la persona por la política, los grados de confianza de los ciudadanos en las instituciones políticas y sociales, las percepciones sobre la democracia, la legalidad, tolerancia, libertad, pluralismo, diálogo, las actitudes, inclinaciones y predisposiciones políticas, los niveles de acción política, habilidades prácticas, hábitos políticos, la participación ciudadana en organizaciones sociales y civiles; y la participación electoral.

A lo largo de estos años se han realizado cinco estudios, que presentan información de interés para el tema de investigación. A continuación se analizarán algunas de las preguntas de cada ENCUP con las respuestas que otorgaron los ciudadanos.

Primera Encuesta Nacional Sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas

La ENCUP 2001 fue levantada del 4 de noviembre al 7 de diciembre de ese año, en la cual se llevaron a cabo entrevistas a 4,183 viviendas, en las 32 entidades federativas y en 600 localidades del país. Los temas abordados se mencionaron en los párrafos anteriores, en esta podemos rescatar una pregunta fundamental (representada en el gráfico 4).

Gráfico 3.
Palabras asociadas a política



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2001.

El tema de corrupción aún cuando no fue preponderante en esta ENCUP se encontró presente en la pregunta 1b; cuando al pedirles a los ciudadanos hacer mención de dos palabras que asociaran con política, la respuesta con un mayor número de menciones fue la corrupción con un porcentaje de 21% y 13% para cada evocación. Lo cual significa que una gran parte de los entrevistados vinculan a la política con este fenómeno.

Es importante hacer esta mención pues la corrupción supera a otras respuestas que tiene que ver con un proceso democrático: como gobierno, elecciones, partidos, voto o los cargos de elección popular, otorgándole a la política una visión negativa.

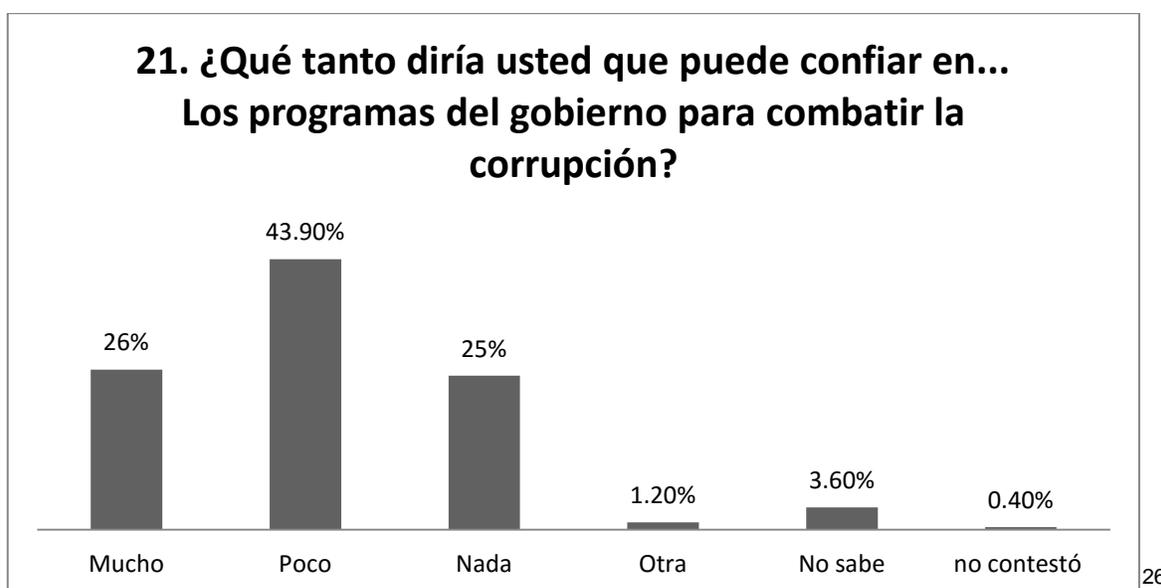
²⁵ Las cantidades representan los porcentajes obtenidos por cada una de las respuestas en la pregunta 1b de la primera ENCUP.

Segunda Encuesta Nacional Sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas

La Segunda ENCUP incluye cuestionamientos que no fueron formulados en el año 2001, y que para la investigación son de gran importancia; tuvo lugar durante el mes de febrero de 2003, con un total de 4,580 entrevistas realizadas en 600 localidades rurales y urbanas del país. Enseguida se presentan algunas de las preguntas realizadas en este levantamiento.

Gráfico 4.

Confianza en los programas de gobierno para combatir la corrupción



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2003.

La legitimidad del gobierno es un aspecto trascendental en un sistema que se considere democrático, como puede observarse en el cuestionamiento presentado en el gráfico 4, se busca conocer qué tanto puede confiar el ciudadano en los programas para combatir la corrupción.

²⁶ Las cantidades presentadas representan los porcentajes obtenidos por cada respuesta obtenida en la pregunta número 21 de la segunda ENCUP.

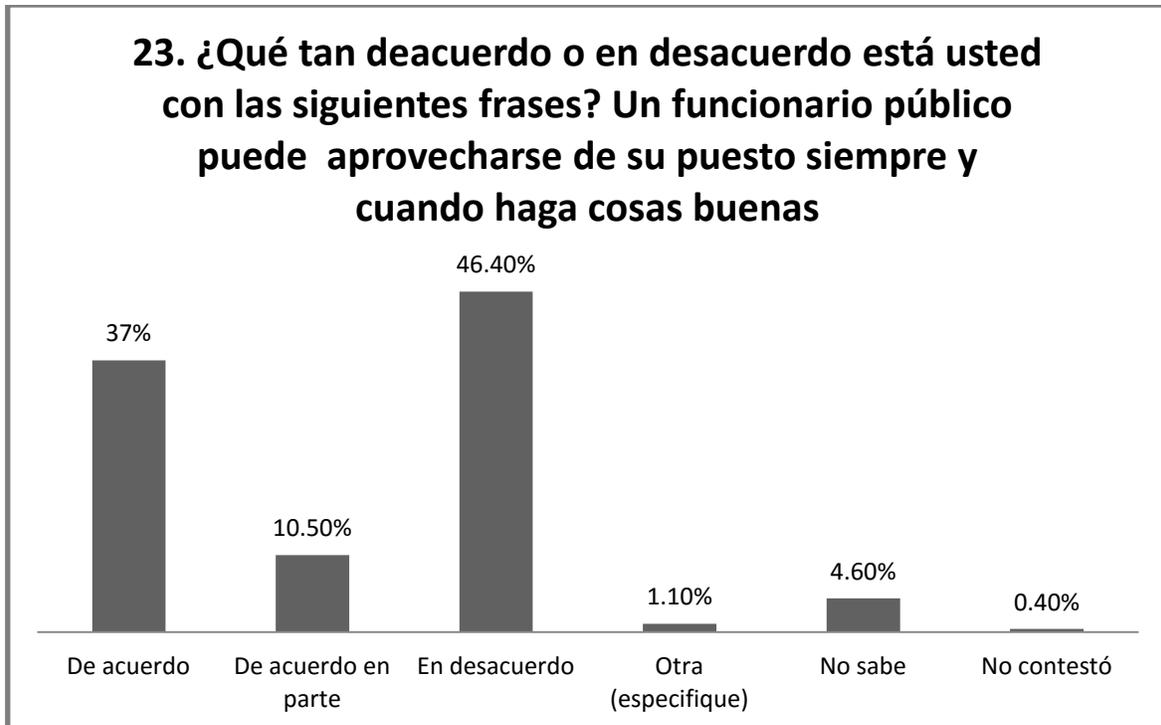
El porcentaje más alto está conglomerado en la respuesta poco con un 43.9%, seguido de mucho con 26% mientras que nada está en la tercera posición con un 25%. Recordemos que en el año 2002 se decretó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, pero claramente en el año 2003 la ciudadanía no confiaba en las acciones existentes para combatir la corrupción en el país.

Como se analizó en el capítulo 1, autores como Diego Bautista (2010) y Dehesa (2002) ven a la corrupción como parte del comportamiento cotidiano, donde la eventual práctica de este tipo de fenómenos normalizan en la sociedad acciones de antivalores; lo cual nos hace preguntarnos qué tan dispuesta está la ciudadanía a tolerar la corrupción, este cuestionamiento, estuvo dentro de la segunda ENCUP con la interrogación ¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo está usted con las siguientes frases? Un funcionario público puede aprovecharse de su puesto siempre y cuando haga cosas buenas, dichos resultados están representados en el gráfico 5.

Como se puede observar a continuación los resultados ante tal interrogación, rondan para la negativa en 46.4% hay que mencionar que aún cuando el mayor porcentaje se encuentra conglomerado en dicha respuesta, un porcentaje igualitario resulta como sumatoria de las que podrían estar a favor de tolerar prácticas de corrupción con un 37% que están de acuerdo y un 10.5% de acuerdo en parte.

Gráfico 5.

Grado de aceptación del abuso de puestos públicos



²⁷ **Fuente:** Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2003.

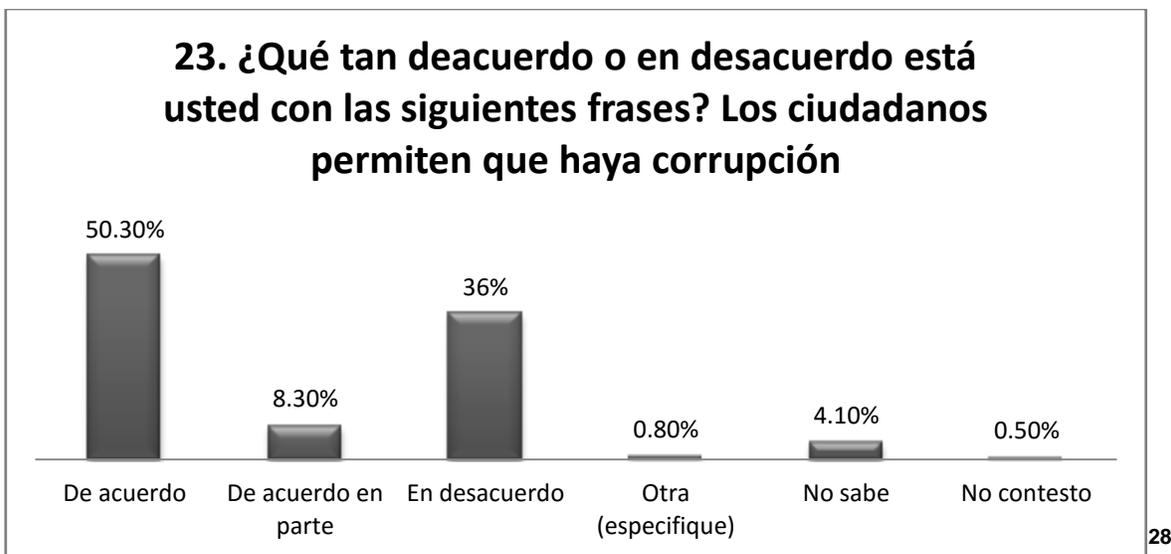
Dichas frecuencias van encaminadas a la perspectiva de Óscar Diego (2010) en la cual la corrupción menciona ha llegado a ser parte del comportamiento cotidiano convirtiéndose en usos y costumbres, normalizando dichas prácticas en la sociedad.

La anterior interrogante va de la mano con la corresponsabilidad de la ciudadanía en aceptar y permitir la existencia de la corrupción. Para un mayor acercamiento a esta premisa, se presenta el tercer gráfico retomado de la segunda ENCUP.

²⁷ Las cantidades mencionadas representan los porcentajes obtenidos por cada respuesta en un inciso de la pregunta número 23 de la segunda ENCUP.

Gráfico 6.

Aceptación sobre la responsabilidad de los ciudadanos en la corrupción



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2003.

Las problemáticas que presenta un Estado son reflejo de la participación de la ciudadanía, si esta se exhibe en forma de opacidad el grupo en el poder podrá disponer de acciones inclusive que vayan en contra de la población, pero si la ciudadanía ejerce un sistema de control, esta se verá más enfocada en el beneficio común.

Por lo anterior es importante conocer el punto de vista de los ciudadanos respecto a que si ellos contribuyen a la existencia de la corrupción, la respuesta de acuerdo tuvo un 50.3%, en desacuerdo 36%, mientras de acuerdo en parte tuvo el 8.30%. Lo cual quiere decir que la mayor parte de la gente entrevistada reconoce su corresponsabilidad ante esta anomalía.

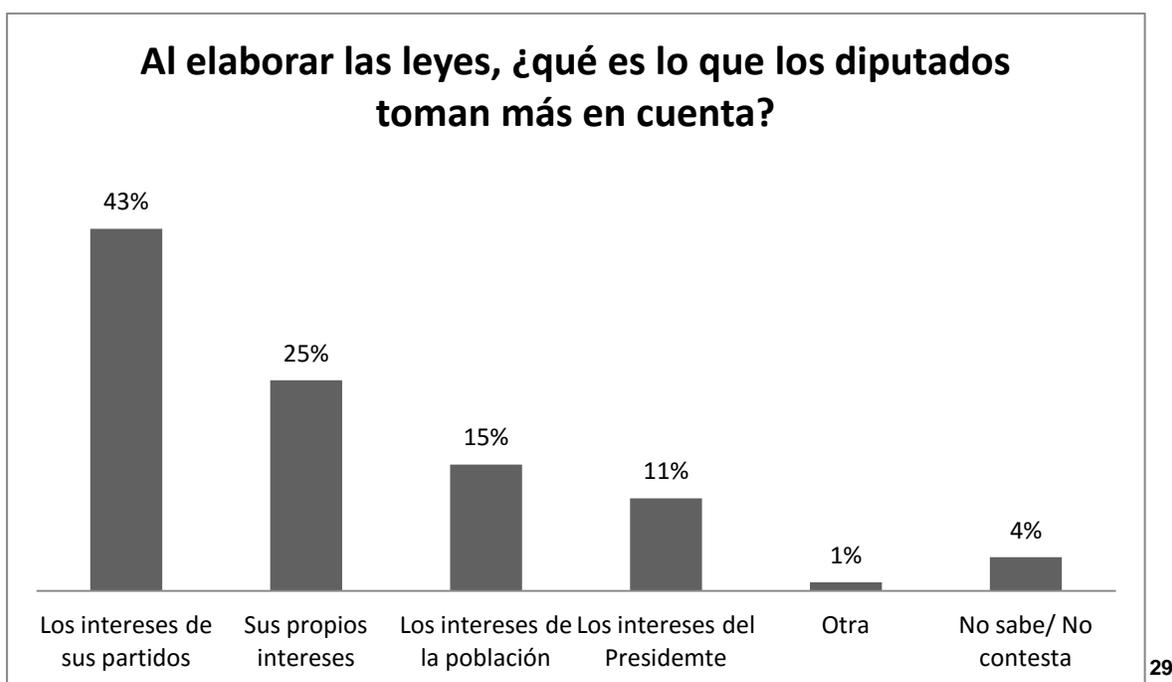
²⁸ Las cantidades mencionadas representan los porcentajes obtenidos por cada respuesta en un inciso de la pregunta número 23 de la segunda ENCUP.

Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas

La ENCUP 2005 fue levantada durante el mes de diciembre de ese año, en la cual se llevaron a cabo entrevistas a 4,700 viviendas en las 32 entidades federativas. Los temas abordados son similares pero cabe mencionar que en esta encuesta el tema de corrupción como tal no es mencionado, sin embargo, hay tres preguntas que son dignas de retomar para este análisis.

Gráfico 7.

Intereses en la elaboración de leyes



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2005.

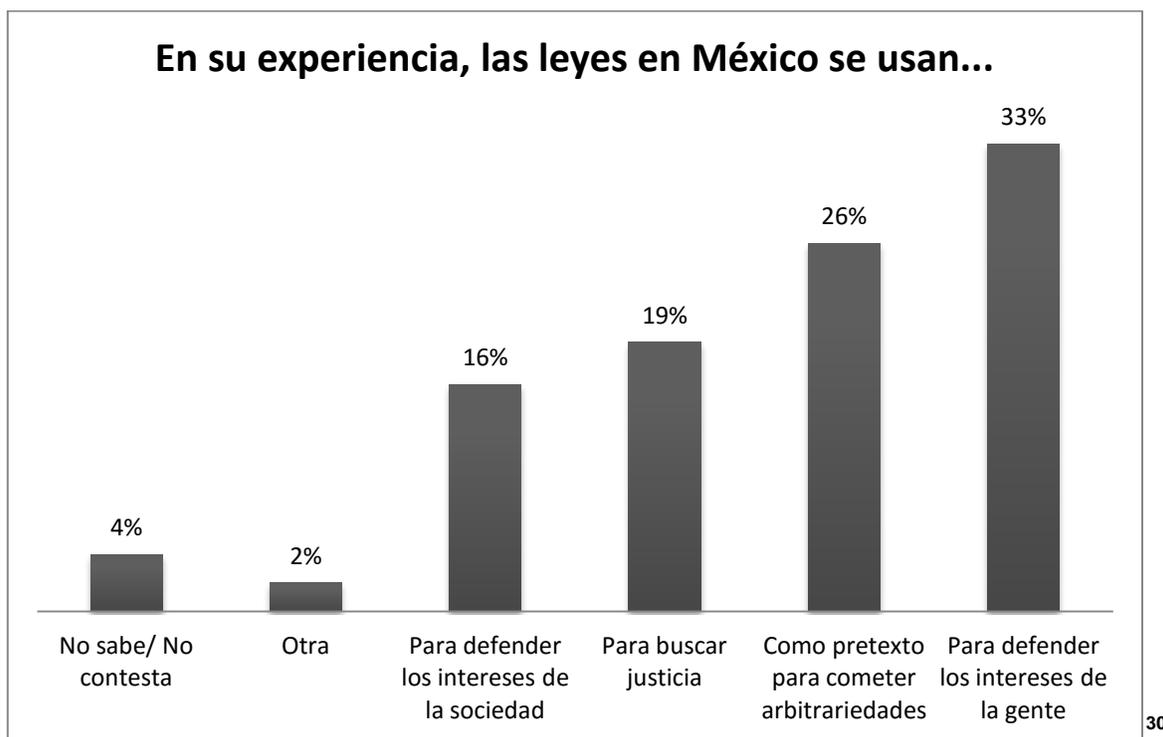
El tema de las leyes es de suma importancia para el Estado desde su construcción, por eso es necesario conocer cuál es la percepción de la ciudadanía

²⁹ Las cantidades mencionadas representan los porcentajes obtenidos por cada respuesta al cuestionamiento en la tercera ENCUP.

sobre qué es lo que se toma en cuenta al elaborar las leyes, la consulta da idea sobre si la población estaría dispuesta a acatarlas. Los resultados como puede observarse en el gráfico 8, muestran una clara visión de intereses particulares lo cual es observable en: los intereses de los partidos 43%, sus propios intereses 25%, los intereses del presidente 11%; en declive de los que optan por los intereses de la población con un 15%.

Continuando con la línea de las reglamentaciones, se presenta el siguiente diagrama:

Gráfico 8.
El uso de las leyes en México



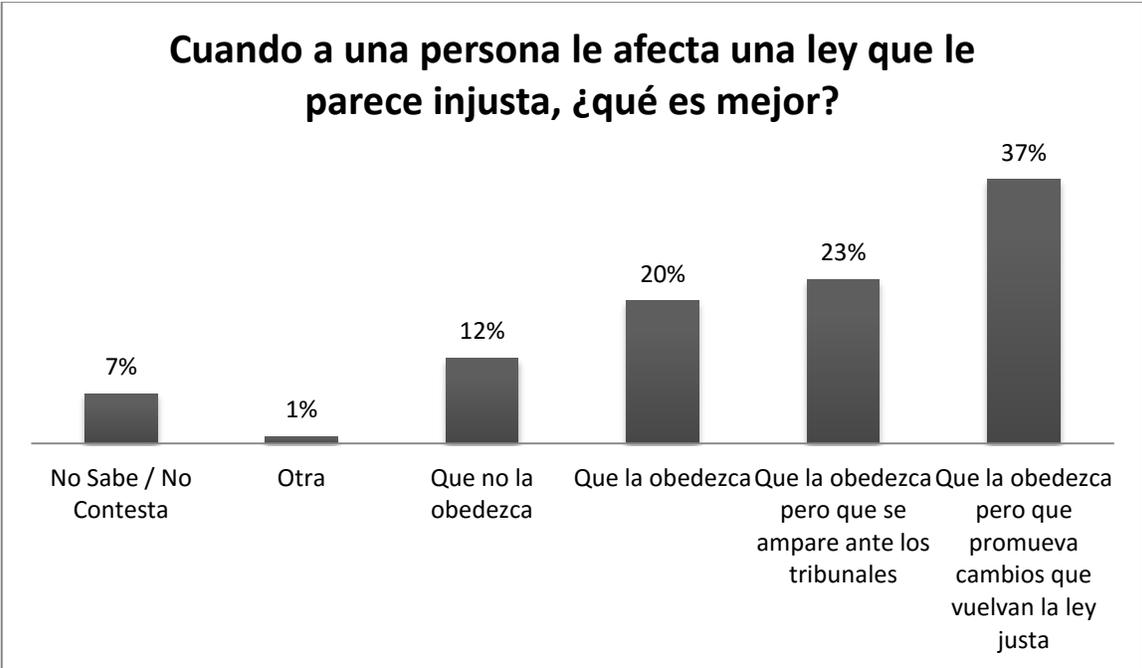
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2005.

³⁰ Las cantidades mencionadas representan los porcentajes obtenidos por cada respuesta al cuestionamiento en la tercera ENCUP.

Un cuestionamiento que se abordó en esta tercera ENCUP es sobre la utilización de las leyes en el país, las respuestas presentadas en el gráfico 9 nos muestran que aún cuando la mayor concentración se encuentra en la opción defender los intereses de la gente con un 33%; un gran porcentaje se encuentra en la posición de que las leyes solo se utilizan como pretexto para cometer arbitrariedades con el 26%.

Estos resultados nos dicen que 1 de cada 4 personas ven en las leyes solo un pretexto para cometer arbitrariedades, lo cual va de acuerdo con la visión de Rose-Ackerman (2006) quien ve en la corrupción un problema del mal uso del poder. Lo anterior da pauta al siguiente cuestionamiento:

Gráfico 9.
Posición ante una ley injusta



³¹ Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2005.

³¹ Las cantidades mencionadas representan los porcentajes obtenidos por cada respuesta al cuestionamiento en la tercera ENCUP.

En el gráfico 9, se cuestiona el qué hacer cuando una ley es injusta para un ciudadano, esta interrogante sirve para de cierta forma conocer la predisposición que tiene el ciudadano a violar la ley. La respuesta muestra que un 12% tiene esa perspectiva, es decir, está dispuesto a cometer arbitrariedades si las normas establecidas no le favorecen. En esta parte podemos retomar a Ramírez (2004) quien tipifica a la corrupción como problema de justicia, además de Morris (1992) y Garzón (2007), que sitúan a este conflicto como incumplimiento de las normas.

Cuarta Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas

La ENCUP 2008 fue levantada durante el mes de noviembre de ese año, con una muestra de 5,056 viviendas en las 32 entidades, compuesta por 78 preguntas se abordan temas similares además de contenido sobre corrupción.

Gráfico 10.
Culpa de las autoridades o ciudadanos



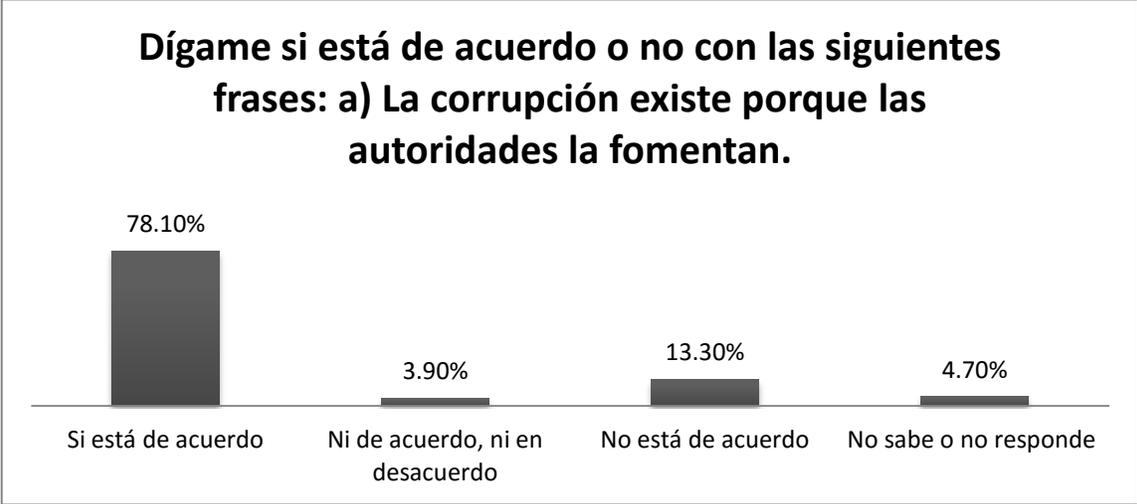
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2008.

³² Las cantidades mencionadas representan los porcentajes obtenidos por cada respuesta al cuestionamiento en la cuarta ENCUP.

El análisis de la información presentada en el gráfico 10 es necesaria como respuesta al trabajo de Morris (1992) que atribuye la corrupción política en México a la existencia de tres cuestiones favorables: 1) atributos internos del Estado, 2) vínculos entre el Estado y la sociedad y, 3) factores generales de ésta, al reconocer que la problemática no solo es propiciada por el Estado o la sociedad, sino por ambos y la relación existente entre los mismos.

Con el objeto de visualizar la perspectiva que los ciudadanos tienen sobre el sector al cual se le debe atribuir la corrupción; debemos estudiar las respuestas presentadas en la imagen anterior, donde la opción menos mencionada es que los ciudadanos con 22.3%, siguiéndole el 36.3% quien considera que depende del gobierno, mientras que la mayoría (37.3%) reconoce a ambas partes como responsables de este fenómeno.

Gráfico 11.
Fomento de la corrupción por autoridades



33

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2008.

Para Arellano y Coronilla (2012) la corrupción es practicada por un

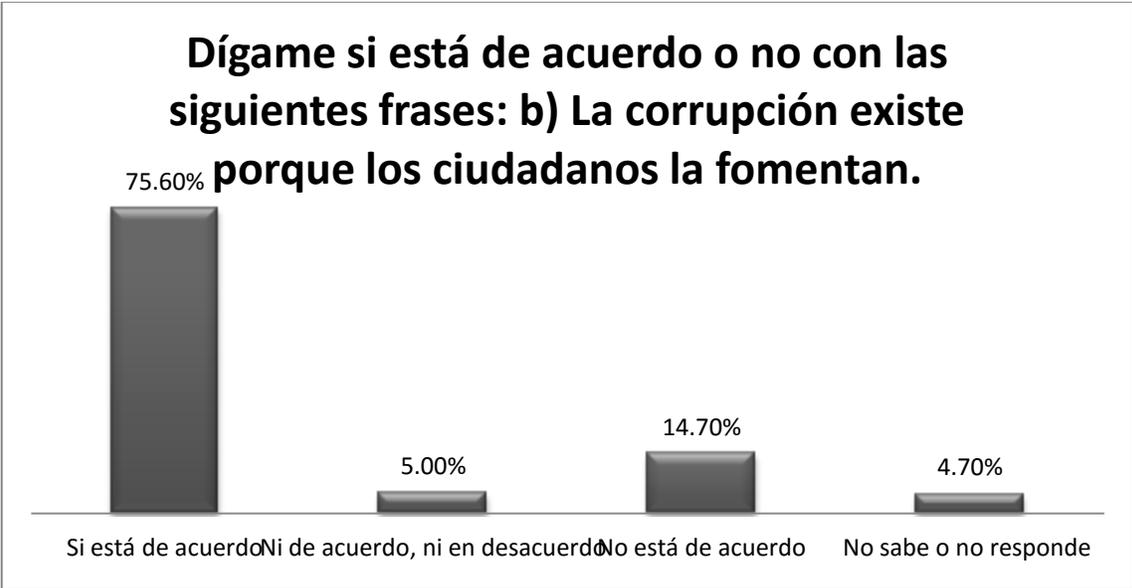
³³ Las cantidades mencionadas representan los porcentajes obtenidos por cada respuesta al cuestionamiento en la cuarta ENCUP (2008).

funcionario que sacrifica el interés general por el propio. Por tal motivo, es necesario integrar el cuestionamiento que se resume en el gráfico doce pues presenta la perspectiva por parte del ciudadano referente a la existencia de la corrupción por el fomento de las autoridades.

Dentro de las respuestas, visiblemente la más significativa es que el 78.1% afirmaron estar de acuerdo ante tal premisa; es decir, desde el punto de vista de los entrevistado la presencia de la corrupción se debe al fomento de la misma por parte de funcionarios, lo que traduce a esta figura como actor central de la corrupción lo cual está de acuerdo con la premisa de que la corrupción política es la más amonestada por la sociedad.

Gráfico 12.

Fomento de la corrupción por parte de los ciudadanos



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2008.

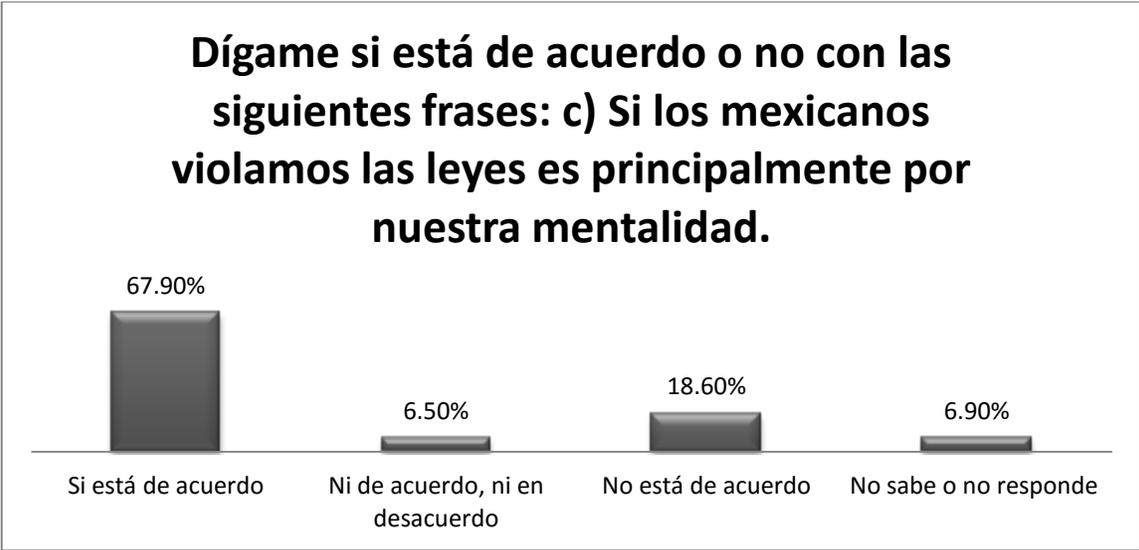
Como se ha citado previamente, la población entrevistada en la cuarta

³⁴ Las cantidades mencionadas representan los porcentajes obtenidos por cada respuesta al cuestionamiento en la cuarta ENCUP (2008).

ENCUP está de acuerdo con que los funcionarios fomentan a la corrupción, de igual manera en el cuestionamiento presentado en el diagrama 12 la muestra entrevistada está perceptiblemente a favor de que la ciudadanía (con un 75.6%) también es partícipe dentro de este hecho.

Gracias a las dos preguntas anteriores, se puede decir que desde la visión de los encuestados la corrupción es fomentada por parte de los funcionarios y la ciudadanía y que se da por una violación a las normas establecidas como Garzón (2007) y Machado (2006) reconocen. Entonces este fenómeno puede ser estudiado desde una perspectiva normativa donde la acción se comete cuando se violan leyes o reglas. Lo antes mencionado nos lleva al análisis del siguiente gráfico:

Gráfico 13.
Violación de la ley en México por la mentalidad



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2008.

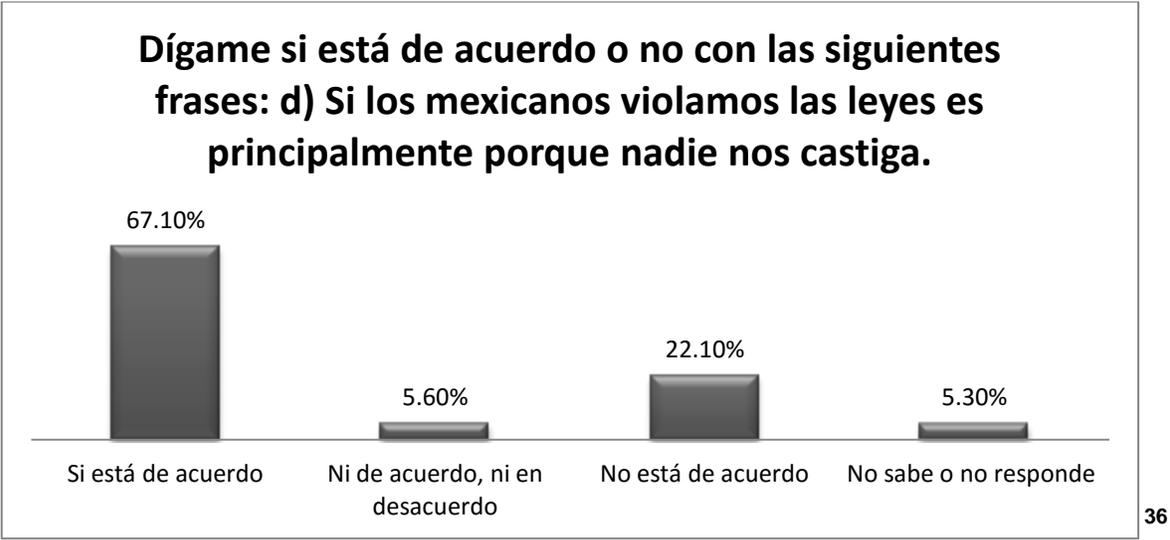
La imagen que antecede engloba las respuestas obtenidas ante el

³⁵ Las cantidades mencionadas representan los porcentajes obtenidos por cada respuesta al cuestionamiento en la cuarta ENCUP (2008).

cuestionamiento sobre si los mexicanos están de acuerdo con que su mentalidad es la que permite que se violen las leyes. La respuesta con mayor frecuencia fue “sí” con un 67.9%, mientras que la negativa la representa un 18.6%; lo cual podría ser congruente con la visión de Tejera (2006) que describe a la corrupción como proclive a su multiplicación, sistematización y eventualmente a su institucionalización; por ende, es esta normalización del fenómeno lo que ha logrado su transformación en la mentalidad para la sociedad.

Cuando las infracciones se normalizan dentro de una sociedad, la manifestación en contra de la misma dependerá en gran medida del castigo existente para las violaciones, por lo anterior, es de suma importancia en la exposición del sucesivo cuestionamiento:

Gráfico 14.
Violación de la ley por falta de castigo



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2008.

Ante la interrogante: si los mexicanos violamos las leyes ¿es principalmente

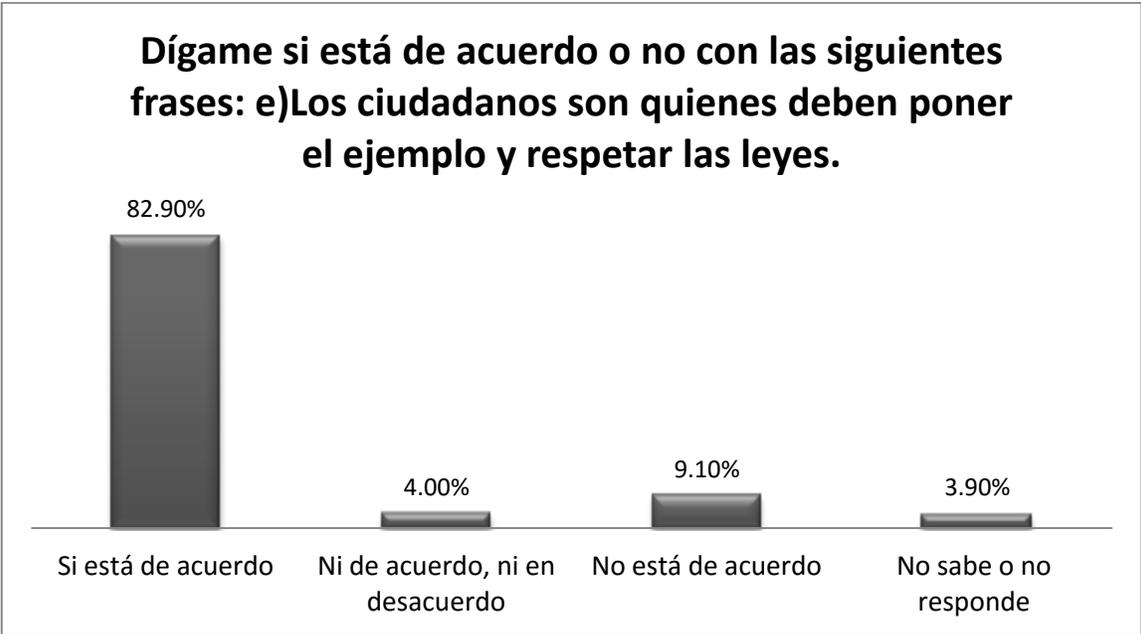
³⁶ Las cantidades mencionadas representan los porcentajes obtenidos por cada respuesta presentada en la cuarta ENCUP.

porque nadie nos castiga? La respuesta que aglutina el mayor porcentaje es de acuerdo con 67.1%, mientras el “no” está representado por un 22.10%. Lo cual denota la predisposición por parte de la ciudadanía a violar las leyes debido a que no se practican sanciones que busquen reducir las transgresiones.

Indisputablemente, será mayor la disposición de una persona a violar una norma si no existe castigo alguno, lo anterior denota la visión de la impunidad que existe en el país empero, esta elección va en contra del deber ser y la moral de una persona. La cuarta ENCUP recupera la visión del ejemplo, que debería ser representado por el ciudadano y el gobierno ante el respeto de una ley.

Gráfico 15.

Los ciudadanos: ejemplo de respeto a la ley



37

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2008.

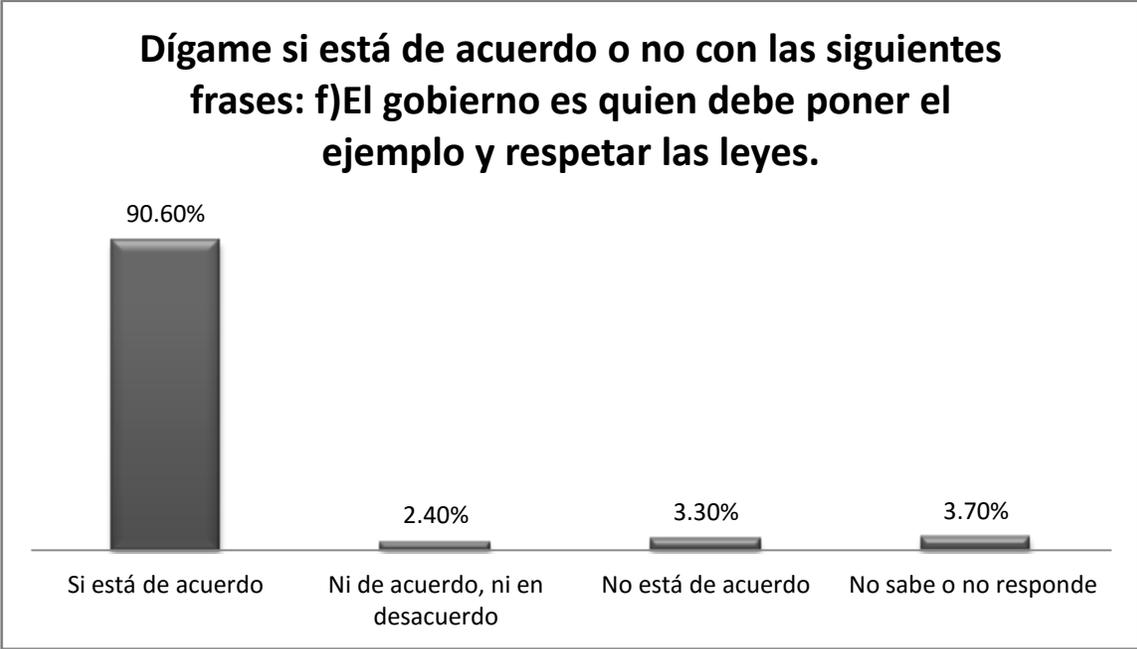
Al respecto de la pregunta representada en el gráfico 15, el 82.90% estuvo

³⁷ Las cantidades mencionadas representan los porcentajes obtenidos por cada respuesta de la interrogante en la cuarta ENCUP.

de acuerdo en que el ciudadano debe poner el ejemplo y respetar la ley, es decir reconoce su responsabilidad. Paralelamente, el gráfico 16 presenta el mismo cuestionamiento pero ahora para el gobierno, en ésta última, tiene vinculación con la legitimación del mismo, debido a que es dirigido por personas a las cuales se les otorgó voto de confianza dentro de las urnas electorales.

Estas dos cuestiones son fundamentales para la reducción de la corrupción en México, nuevamente hay que mencionar que estos cuestionamientos son referentes a una visión ética como la representada por Diego Bautista (2011), quien ve en la corrupción alteraciones que crean antivalores.

Gráfico 16.
El uso de las leyes en México



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2008.

Desde la perspectiva ética, los resultados del gráfico 16, revelan que 9 de cada 10 entrevistados están de acuerdo a que el gobierno practique el deber ser,

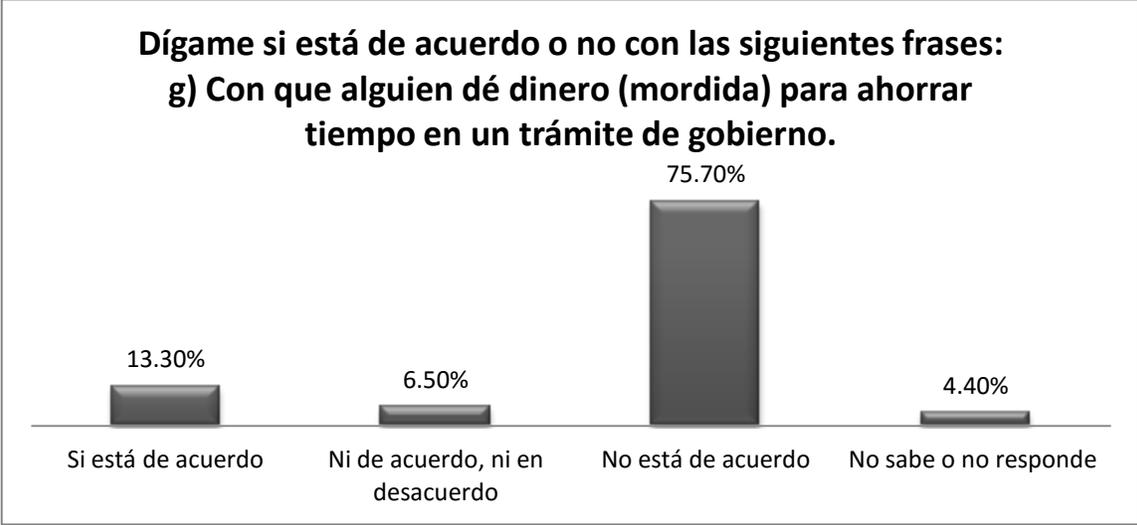
³⁸ Las cantidades mencionadas representan los porcentajes obtenidos por cada respuesta a la interrogante presentada en la cuarta ENCUP.

es decir, debe poner el ejemplo y cumplir las leyes. Esta respuesta va en contra total de que los funcionarios públicos practiquen algún tipo de corrupción en el país, debido a que al ser una figura que ostenta el poder deben respetar las normas.

Naessens (2010) abordaba el tema de la confianza en el gobierno como factor fundamental en cualquier sociedad; en otras palabras, es necesaria la existencia de seguridad por parte de los ciudadanos de que los servidores cumplirán las leyes como premisa fundamental para el servicio de la comunidad. Cuando esta proposición no se cumple, podemos encontrar prácticas deshonestas por parte de funcionarios que buscan desde una visión racional un beneficio a costa del puesto que ostentan; es en esta pesquisa de beneficio donde se deja de lado las leyes. Al respecto:

Gráfico 17.

Perspectiva sobre el soborno en trámites de gobierno

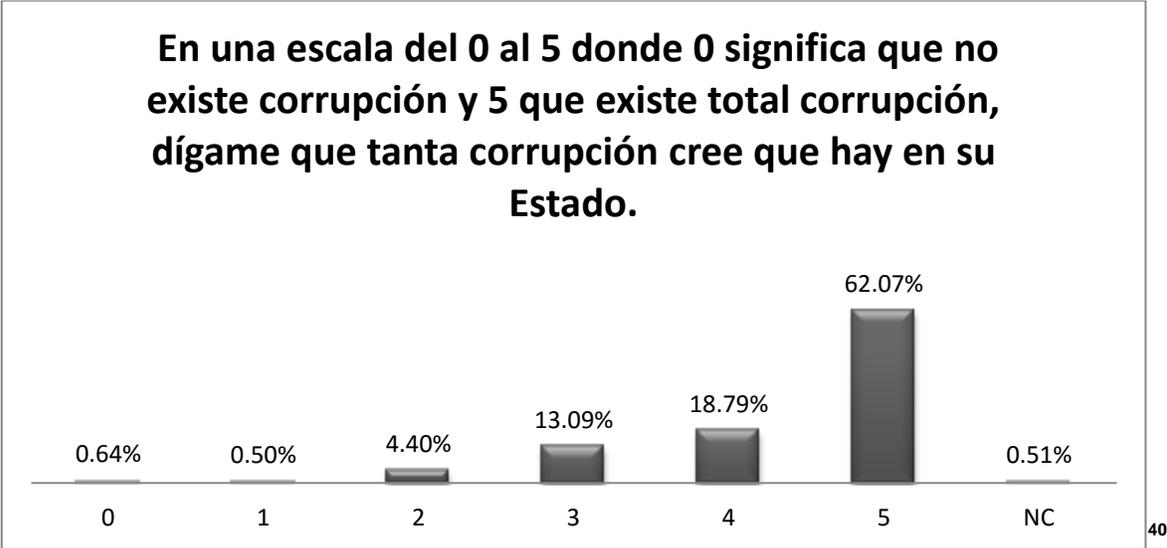


Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2008.

³⁹ Las cantidades mencionadas representan los porcentajes obtenidos por cada respuesta a la interrogante presentada en la cuarta ENCUP.

La práctica del soborno en México se ha reproducido de tal manera que se llega a pagar por ahorrar tiempo u obtener un servicio público, esto es abordado por Transparencia Mexicana en sus cinco encuestas nacionales de Corrupción y Buen Gobierno y cuyos índices se mencionaron en el subapartado anterior. No obstante, es necesario conocer la aceptación de la ciudadanía sobre las *mordidas*, en el gráfico 18 se muestra claramente el desacuerdo por parte de los entrevistados ante tal pago pues el 75,7% afirmaron no estar de acuerdo, hay que destacar que el 13.3% respondieron con un “sí”.

Gráfico 18.
Grado de corrupción en los Estados



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2008.

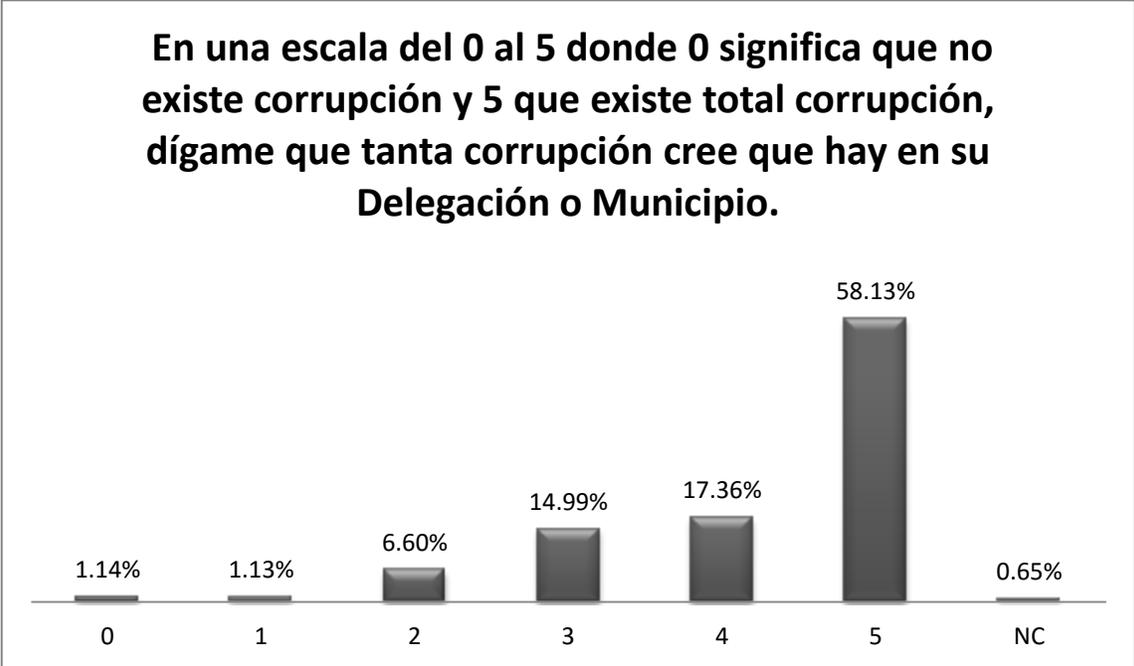
Durante la cuarta ENCUP un cuestionamiento identificado como importante consistió en que tanta corrupción hay en los Estados los resultados concuerdan con la postura de Diego (2009a) quien afirma que es un problema generalizado; al respecto, los entrevistados están de acuerdo pues el sumando de los porcentajes

⁴⁰ Las cantidades presentadas representan los porcentajes obtenidos por cada respuesta presentados en la cuarta ENCUP.

obtenidos por las respuestas 4 y 5 que indicarían las calificaciones más altas suman 80.86%, lo que indica que 8 de cada 10 personas piensan que este problema es generalizado en su entidad. En contraste con el 4.9% que ven en el problema su inexistencia o una mínima manifestación.

Gráfico 19.

Grado de corrupción en las delegaciones o municipios



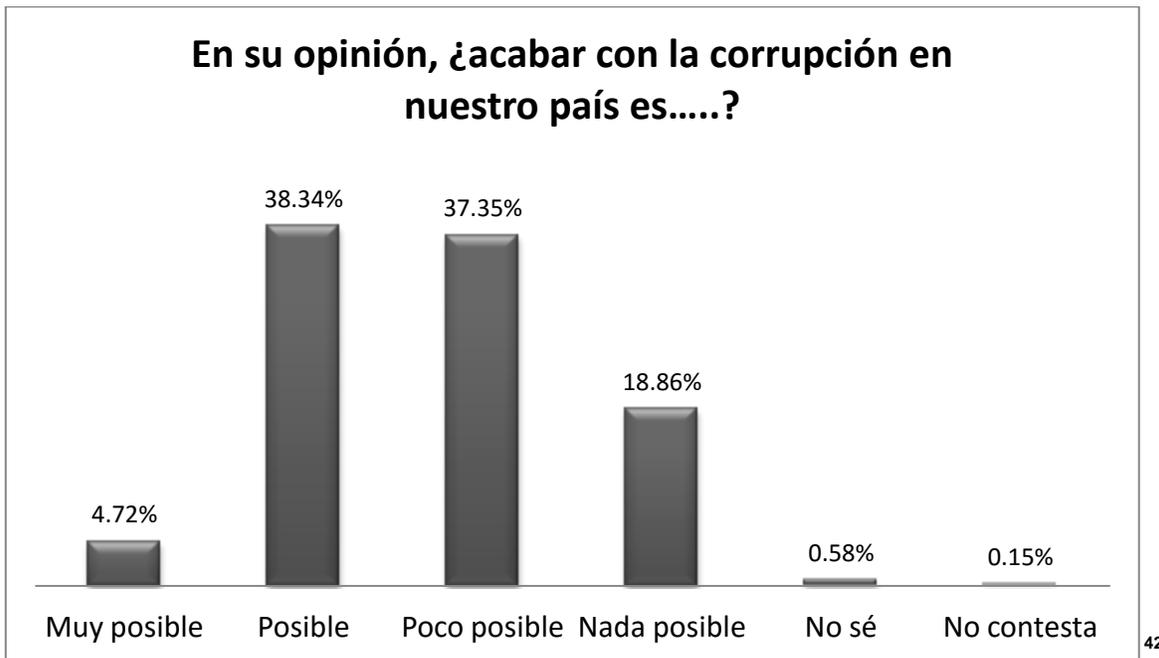
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2008.

El cuestionamiento presentado en el gráfico 19 está relacionado con su precedente, en éste se analiza el grado de corrupción pero desde una perspectiva local. Las cantidades presentan un cambio en comparación pero que indica nuevamente la visión de un problema total; donde el 58.13% ve en él un conflicto generalizado, mismo que representa una gran diferencia de los que opinan que no existe el 1.14%.

⁴¹ Las cantidades presentadas representan los porcentajes obtenidos por cada respuesta presentados en la cuarta ENCUP.

Gráfico 20.

Posibilidad de acabar con la corrupción



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2008.

Al reconocer la extensión e intensidad de la corrupción una interrogativa importante es la posibilidad de terminar con éste fenómeno, las respuestas a los entrevistados representan el reconocimiento de una posibilidad de acabar con él pues el 38.34% optan por ese evento, en cambio el 37.35% lo ve como poco posible.

Quinta Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP)

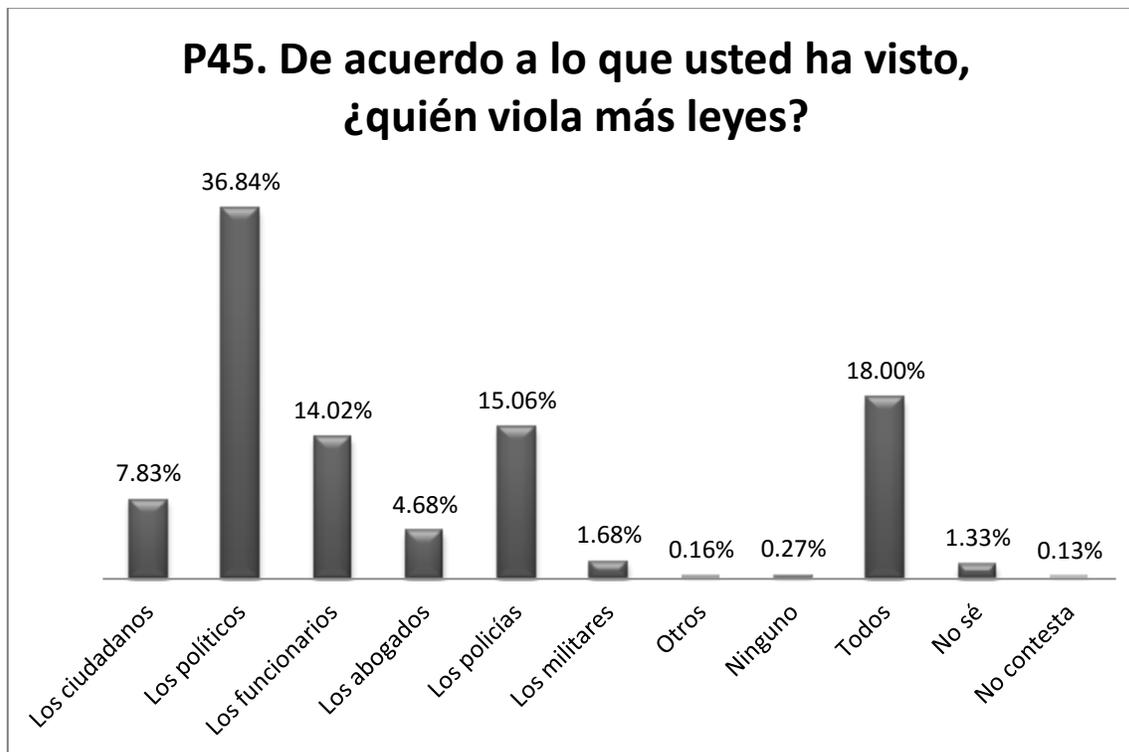
La ENCUP 2012 fue levantada a nivel nacional con una metodología polietápica, estratificada y por conglomerados; fue levantada entre el 17 y 28 de agosto de ese año, en la cual se llevaron a cabo entrevistas a 3,750 viviendas, cada una

⁴² Las cantidades presentadas representan los porcentajes obtenidos por cada respuesta presentados en la cuarta ENCUP.

integrada por 94 preguntas.

Gráfico 21.

Figura que viola las leyes



43

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012.

Como se citó en el capítulo uno, teóricamente la corrupción tiene una tipología marcada por el sector donde se ejecuta⁴⁴; la quinta ENCUP a través de la pregunta número 45 nos acerca a la visión que tiene la ciudadanía Mexicana respecto a la violación de la ley por sectores. La respuesta con una mayor frecuencia a violar las normas es la representada por la figura de los políticos con un 36.84%, seguida por todos 18% y en tercer lugar los policías con 15.06%.

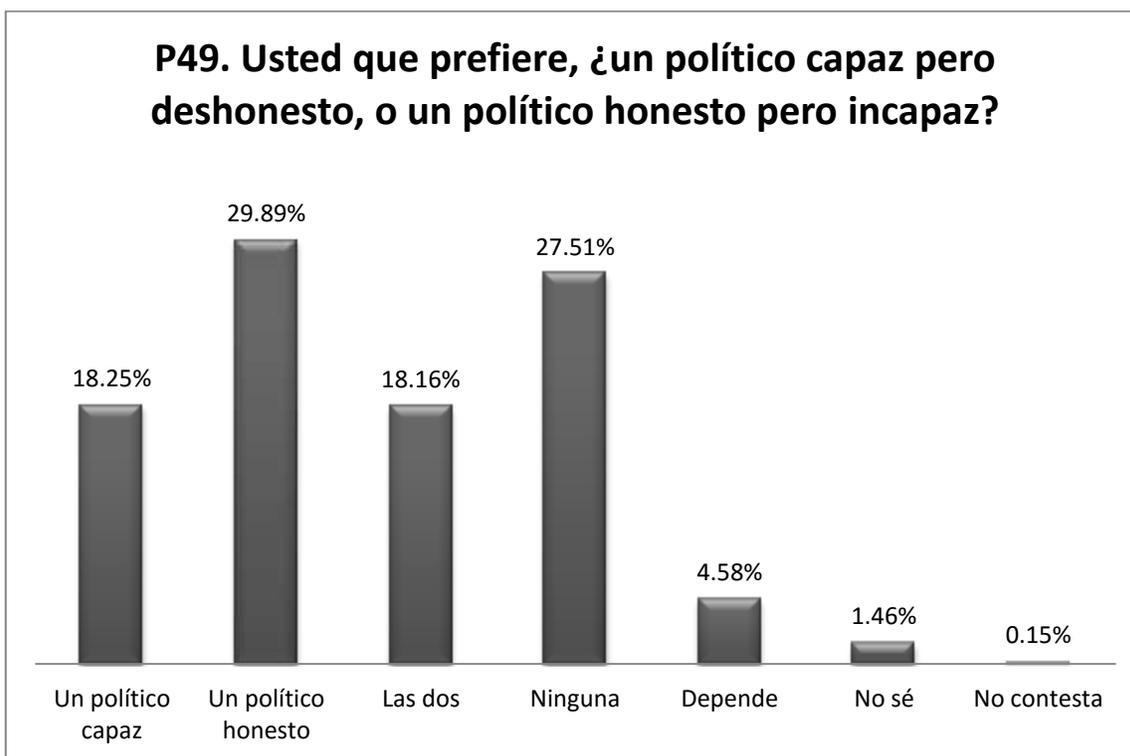
⁴³ Las cantidades presentadas representan los porcentajes obtenidos por cada respuesta presentados en la quinta ENCUP.

⁴⁴ Corrupción política, administrativa, corporativa, privada.

Los porcentajes que cada respuesta obtuvo emiten parte de la perspectiva que la ciudadanía tiene de la práctica de acciones deshonestas reconociendo como principal actor al grupo de los políticos, dejando de lado al sector administrativo; lo que desencadenaría en una mayor percepción en la práctica de corrupción política sobre la administrativa o la privada.

Gráfico 22.

Preferencia capacidad versus honestidad



45

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012.

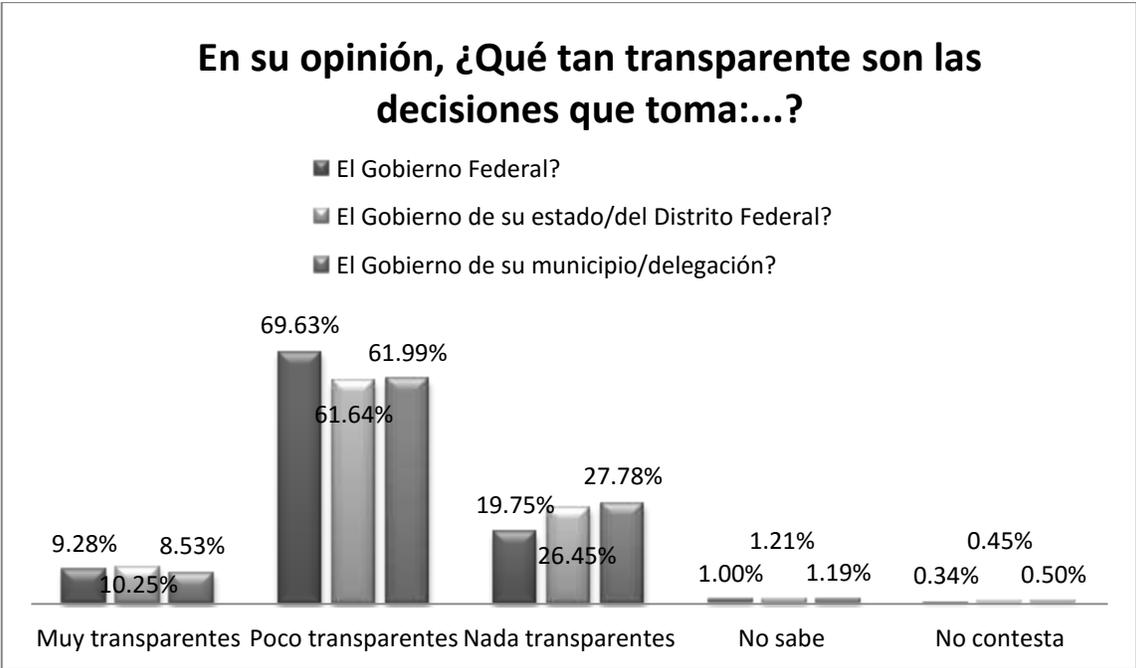
El cuestionamiento que se aboca en el gráfico 22 nos acerca a conocer la tolerancia que la ciudadanía tiene acerca de la corrupción. En él, se interroga sobre la aceptación de la capacidad a costa de la honestidad en los políticos; el resultado con un mayor porcentaje indica la predilección por un actor honesto con

⁴⁵ Las cantidades presentadas representan los porcentajes obtenidos por cada respuesta presentados en la quinta ENCUP.

un porcentaje de 29.89; le sigue con el 27.51% aquella muestra que rechaza las premisa que excluye al valor o a la capacidad.

Otro valor rescatable lo representa la tercera mayor puntuación, con el 18.25% quien opta por la capacidad en detrimento de la virtud, lo que representa resultados a costa de los valores, lo que violaría los preceptos de un Buen gobierno.

Gráfico 23.
Transparencia en decisiones gubernamentales



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012

Como se abordó al inicio de este capítulo uno de los preceptos de buen gobierno en un sistema democrático está conformado por la rendición de cuentas, en la quinta ENCUP se seleccionó como cuestionamiento la transparencia en las decisiones en los tres ámbitos de gobierno.

⁴⁶ Las cantidades presentadas representan los porcentajes obtenidos por cada respuesta presentados en la quinta ENCUP.

En ésta investigación se retoma ésta sección debido a que en un buen gobierno en el que exista transparencia en las decisiones, la corrupción que habrá será menor. Las respuestas con mayor frecuencia estuvieron calificadas por poco transparentes con puntajes para gobierno Federal del 69.63%, el Estatal 61.64% y el local con 61.99%; la segunda opción es representada por nada transparente con 19.75%, 26.45% y 27.78% respectivamente.

Analizando los resultados por ámbito de gobierno, se puede decir que en sumatoria el federal tiene mejores evaluaciones, seguido por el estatal y por último el municipal. Estos porcentajes indican que la ciudadanía ve en los gobiernos locales mayor opacidad en sus decisiones.

En resumen, los cuestionamientos seleccionados en las diversas ENCUP's; exponen que la ciudadanía ve en México: a la palabra política ligada a la corrupción⁴⁷; además reconoce una corresponsabilidad de la ciudadanía⁴⁸ y gobierno en los problemas que se refieren a este fenómeno, pero observan a las autoridades como los principales responsables de su fomento⁴⁹.

En cuanto a la normalización de la corrupción en la sociedad se puede mencionar que los ciudadanos reconocen la existencia de una corrupción total en el Estado⁵⁰ y los municipios o delegaciones⁵¹. Además de que existen porcentajes considerables que ven tolerables que los políticos se aprovechen de su posición mientras hagan cosas buenas.⁵²

Respecto a las leyes, los resultados indican que: su construcción está en función de la protección de intereses particulares, su violación es atribuida a la

⁴⁷ Véase gráfico 3.

⁴⁸ Véase gráfico 6.

⁴⁹ Véase gráfico 11.

⁵⁰ Véase gráfico 18.

⁵¹ Véase gráfico 19.

⁵² Véase gráfico 5.

mentalidad de los mexicanos⁵³ y a la falta de castigo⁵⁴, además de que se usan como pretexto para cometer arbitrariedades⁵⁵ cuyos principales actores de esas violaciones son los políticos⁵⁶. Por ello, el ejemplo de respeto a las normas debe ser dado por el gobierno⁵⁷ y los ciudadanos⁵⁸.

Por último, es rescatable mencionar que los ciudadanos mexicanos confían poco en las acciones de combate a la corrupción⁵⁹, para contextualizar más acerca de dichas actividades se crea el siguiente apartado.

2.5 Combate a la corrupción en México

La Secretaría de la Función Pública (2011) reconoce la construcción de políticas públicas como respuesta a problemas sociales. Como se ha abordado previamente, la corrupción es una dificultad que el Estado mexicano ha enfrentado a lo largo de su historia, mismo que se ha fortalecido gracias a su contexto; con el fin de afrontarlo, el gobierno de la república elaboró una serie de legislaciones y procesos que conforman la *Política Combate a la corrupción*.

Este apartado tiene como finalidad describir algunas de las acciones que se han emprendido en México para la disminución de la corrupción, así determinar en cuales se encuentra regulado el nepotismo.

Como se ha abordado, la revolución mexicana, posteriormente el Estado fuerte y dominante acentuó tendencias de censura, cuyo sistema paternalista sentó las bases para la generación de corrupción debido a que no se garantizaban

⁵³ Véase gráfico 13.

⁵⁴ Véase gráfico 14.

⁵⁵ Véase gráfico 7.

⁵⁶ Véase gráfico 21.

⁵⁷ Véase gráfico 16.

⁵⁸ Véase gráfico 15.

⁵⁹ Véase gráfico 4.

derechos fundamentales normalizando de cierta forma las prácticas deshonestas. Como se pudo observar a lo largo del capítulo dos existe una percepción negativa de la práctica de la corrupción y de las herramientas utilizadas para combatirla; por tal motivo, representa un tema pendiente de una reforma sustancial que permita confrontarla.

Morris (1992) reconoce a la década de los ochentas como punto de partida hablando del combate a la corrupción en México, pues, es a partir de ésta fecha que empiezan a surgir organizaciones que exigen un combate de la problemática, algunas son:

a) La liga Anti-Corrupto fundada en 1981 con el propósito de denunciar la corrupción y presionar al gobierno para que enjuiciara a los funcionarios corruptos.

b) La fundación contra la corrupción (1983).

c) El Movimiento Popular anticorrupción (1983) quien apoyó en la denuncia del fraude en Ciudad Victoria y posteriormente en Banca Confía y Conciencia Ciudadana (Hermosillo Sonora), además de que patrocinó un programa público denominado “no al soborno” (PAN).

Aunado a la aparición de las asociaciones mencionadas, la existencia de una fuerte crisis económica redujo los recursos disponibles para el régimen lo que alteró el funcionamiento de la corrupción en el sistema como se venía produciendo, afectando a las élites por cuyos ingresos se competía. La existencia de un derrumbe y declinación económica cedió el paso a la mentalidad “agarra lo que puedas” (Morris, 1992).

Lo anterior quedó expuesto durante la campaña anticorrupción de De la Madrid la cual se convirtió en la respuesta política ante la inminente crisis económica moldeando la opinión pública de que la corrupción contribuía al respecto. Para Morris (1992) el gobierno escenificó protestas y movilizaciones con

el fin de desviar la atención de las dificultades económicas y renovar la fe en el gobierno, al respecto:

“La corrupción puede ser el único tema sobre el cual están de acuerdo el gobierno y el público, sobre todo durante periodos económicos difíciles. Por lo tanto, un esfuerzo concertado por combatirla ayuda a movilizar el apoyo en el momento en que más lo necesita” (Morris, 1992:146).

Los hechos anteriores trajeron como consecuencia la movilización del público en protestas contra la corrupción que se salieron de control, pero que no tuvieron mayor trascendencia pues las acciones oficiales se estancaron al finalizar el periodo de De la Madrid. En ésta lucha contra la corrupción un factor importante fue la prensa que para Morris (1992) en el caso mexicano tenía una relación con el gobierno, donde el Estado ejercía control y la prensa la autocensura.

Dentro de las medidas establecidas para el combate a la corrupción encontramos que México ha firmado tratados internacionales; así se ha suscrito a tres convenciones internacionales anticorrupción, por medio de las cuales se ha comprometido a cumplir con los compromisos que éstas establecen. Estas son: La Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico para Combatir el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, los cuales desembocan en la implementación de políticas públicas mismas que para Buscaglia (2006) no han funcionado debido a tres premisas fundamentales que a continuación se resumen:

- 1) Los altos niveles de corrupción pública y privada, crónica y sistémica, que nacen de la omisión y/o la acción de un poder político que se ejerce de forma discrecional con deficientes pesos y contrapesos institucionales.
- 2) La existencia de un ambiente institucional de pobre gobernabilidad se refleja luego en las distorsiones que se promulgan mediante instrumentos

jurídicos defectuosos, mal delineados, mal diseñados, con amplios niveles de discrecionalidad en su implementación que genera inconsistencia.

- 3) “Todo esto se deriva de lo político a lo técnico, en un deficiente sistema de rendición de cuentas del funcionario público sin efectivos controles de la decisión administrativa y judicial, y en una ausencia de control de resultados por parte del Estado y la sociedad civil, conjugando con una ausencia de efectividad y transparencia en los sistemas electorales y de servicio civil de carrera.” (Buscaglia, 2006:21).

Sin embargo, para la Secretaría de la Función Pública (2011) la firma de estos tratados desencadenó en el diseño de las acciones que conforman la política pública, cuyo diseño normativo consistió en la armonización legislativa adecuada para sustentar e implantar las acciones contra la corrupción, y de atender las disposiciones establecidas por las Convenciones Internacionales Anticorrupción.

En el tenor del diseño de acciones que conforman la política pública, el siguiente sub apartado menciona algunos de los mecanismos que se construyeron en la lucha anticorrupción.

2.5.1 Mecanismos institucionales de supervisión, control y sanción

El artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos especifica que los servidores públicos como toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en alguna de las entidades gubernamentales son responsables por los actos y omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones como Arellano, Lepore & Aguilar (2012) afirman la falta de cumplimiento de las leyes o normas vigentes tiene consecuencias jurídicas que generan responsabilidades y sanciones aplicables a los servidores públicos involucrados.

En consecuencia, se puede decir que en México a lo largo de la historia ha existido una normatividad para impedir, disminuir y controlar la corrupción a continuación se presenta una agrupación de información al respecto:

Tabla 7.
Legislación en materia de Corrupción en México

Ley	Año	Sexenio	Objetivo
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	1976	José López Portillo	Establecer las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.
Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	1982	Miguel de la Madrid Hurtado	Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público
Ley de Fiscalización Superior de la Federación	2000	Vicente Fox Quesada	Regular la revisión de la Cuenta Pública y su Fiscalización Superior a través del desarrollo de auditorías
Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	2002	Vicente Fox Quesada	Reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público, las obligaciones en el servicio público, las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, Las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones, y el registro patrimonial de los servidores públicos.
Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	2002	Vicente Fox Quesada	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, a efecto de transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados.

⁶⁰ Ley General de Bienes Nacionales (LGBN)	200 4	Vicente Fox Quesada	Establecer las normas para la adquisición, titulación, administración, control, vigilancia y enajenación de los inmuebles federales y los de propiedad de las entidades, con excepción de aquéllos regulados por leyes especiales
Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas	200 6	Felipe De Jesús Calderón Hinojosa	Establecer las responsabilidades y sanciones que deban imponerse a las personas físicas y morales, de nacionalidad mexicana y extranjeras, por las infracciones en que incurran con motivo de su participación en las contrataciones públicas
Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	200 6	Vicente Fox Quesada	Reglamentar los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales
Ley General de Contabilidad Gubernamental	200 8	Felipe De Jesús Calderón Hinojosa	Establecer los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización
Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública	200 9	Felipe De Jesús Calderón Hinojosa	Transparentar la información financiera relativa a la aplicación de recursos públicos en los distintos órdenes de gobierno
Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) ⁶¹	200 9	Felipe De Jesús Calderón Hinojosa	reglamentar la aplicación del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de las adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza
Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación	200 9	Felipe De Jesús Calderón Hinojosa	Evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas

⁶⁰ Dicha Ley fue publicada durante el sexenio de Ernesto Zedillo pero el objetivo al que se hace referencia fue reformado como se cita en la tabla.

⁶¹ Dicha Ley fue publicada durante el sexenio de Ernesto Zedillo pero el objetivo al que se hace referencia fue reformado como se cita en la tabla.

Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM), ⁶²	200 9	Felipe De Jesús Calderón Hinojosa	reglamentar la aplicación del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de contrataciones de obras públicas
Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República	200 9	Felipe De Jesús Calderón Hinojosa	Organizar la Procuraduría General de la República para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y al Procurador General de la República les confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente ley y las demás disposiciones aplicables
Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	201 2	Felipe De Jesús Calderón Hinojosa	Establecer las responsabilidades y sanciones que deban imponerse a las personas físicas y morales, de nacionalidad mexicana y extranjeras, por las infracciones en que incurran con motivo de su participación en las contrataciones públicas de carácter federal previstas en el ordenamiento legal de referencia, regular el procedimiento para determinar las responsabilidades, aplicar sanciones, y establecer las autoridades federales competentes para interpretar y aplicar esta ley.
Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública	201 2	Enrique Peña Nieto	Garantizar el derecho de acceso a la Información Pública
Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita.	201 2	Felipe De Jesús Calderón Hinojosa	Proteger el sistema financiero y la economía nacional, estableciendo medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos u operaciones que involucren recursos de procedencia ilícita, a través de una coordinación interinstitucional, que tenga como fines recabar elementos útiles para investigar y perseguir los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita, los relacionados con estos últimos, las estructuras financieras de las organizaciones delictivas y evitar el uso de los recursos para su financiamiento

⁶² Dicha Ley fue publicada durante el sexenio de Ernesto Zedillo pero el objetivo al que se hace referencia fue reformado como se cita en la tabla.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación	2016	Enrique Peña Nieto	Reglamentar los artículos 73 fracción XXIV, 74, fracciones II y VI, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de revisión y fiscalización en especial de la cuenta pública.
--	------	--------------------	---

Fuente: Elaboración propia con base en la legislación citada.

Por lo anterior, en México quizá la máxima ley que establece la supervisión de servidores públicos es la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP), la cual ha sufrido una serie de modificaciones a lo largo de los años; sin embargo a través de los medios de comunicación nos podemos percatar que no es suficiente pues desde sus inicios presentó una gran cantidad de críticas como la presentada en la revista proceso del 23 de mayo de 1981 donde en entrevista Raúl F. Cárdenas afirmaba ser un disparate pues a pesar de ella, la corrupción avanzaba al grado de que México estaba a punto de convertirse en un país de cínicos. Crítica enmarcada en los alcances de la misma pues solo es aplicable a funcionarios federales quedando excluidos a los estatales y locales.

El poco éxito de dicha ley radica en la aplicación y alcances de la misma; pues como es señalado por Álvarez de Vicencio citado en Arellano, Lepore & Aguilar, (2012) para disminuir la corrupción es necesario que las autoridades competentes establezcan órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en su artículo 8, así como imponer las sanciones necesarias.

Por tal motivo como Arellano, Lepore y Aguilar (2012) mencionan uno de los elementos importantes es la existencia de órganos de vigilancia y control, además de establecer sanciones⁶³. Sin embargo para Diego (2011 f) las medidas tomadas

⁶³ Entendiendo a las sanciones como: “un mecanismo que permite a un sistema normativo salvaguardar las leyes de la degradación por acciones contrarias” (Arellano, Lepore & Aguilar, 2012:54)

son válidas pero insuficientes debido a que dejan de lado parte interna del individuo, entre ellos: educación, valores, convicciones y percepciones.

En efecto, los valores aunque son trascendentales no son una parte importante dentro de los instrumentos existentes, sin embargo no significa que no existan, para su fomento se apoya de tres instrumentos: a) Un organismo responsable de la prevención, cumplimiento y vigilancia de las leyes y normas en esta materia que es la Secretaría la Función Pública, b) Un Marco Jurídico representado por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y, c) Un Marco Normativo a través del Código de Ética de los servidores públicos de la Administración Pública Federal. (Diego Bautista, 2011c)

A continuación se señalan algunas de las normatividades y códigos que se han establecido en el combate a la corrupción en especial en materia de nepotismo en el País y en específico en el Estado de México.

Secretaría de la Función Pública y Ley de Responsabilidades Administrativas

En las décadas de los 70 y 80, México enfrentó un deterioro en la credibilidad de sus funcionarios⁶⁴ Lo que desencadenó en la creación de la *Secretaría de la Contraloría General de la Federación*⁶⁵ la cual se transforma en 1995 a *Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo* y en 2002 a *Secretaría de la Función Pública*. Que tiene como funciones vigilar que los servidores públicos federales se apeguen a la legalidad durante el ejercicio de sus funciones, a través de las

⁶⁴ Dentro de las que se pueden mencionar están crisis económicas debido al estancamiento generando la devaluación de la moneda, incremento de la deuda externa.

⁶⁵ La postura de Desmond Morris (1992), donde menciona que las acciones de combate a la corrupción son en momentos de crisis como forma de legitimar el sistema en estas épocas de baja credibilidad. En su caso Diego (2011c) hace referencia a la creación de la institución debido al crítico deterioro de la imagen del servidor público ante la sociedad.

facultades que le son otorgadas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, entre otras.

En cuanto a corrupción se refiere la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es una de las políticas en materia anticorrupción mexicana más antigua, promulgada el año de 1982 por el ex presidente Miguel de la Madrid Hurtado su objetivo radica en el establecimiento de las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público.

A través de su título cuarto denominado “De las acciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del servicio público” delimita la conducta de los servidores públicos sin embargo, es importante señalar que como la mayoría de las políticas anti corrupción mexicana se centra en las sanciones dejando de lado la prevención. Es importante mencionarla debido a que a nivel federal esta ley regula al nepotismo en su artículo 8 Fracciones XI y XIV.

Código de ética de los servidores Públicos de la Administración Pública Federal

Es notorio que en México las acciones anticorrupción emitidas son en su mayoría de carácter corrector; pero, se ha llegado a reconocer la necesidad de implementación de políticas precautorias como es el caso del código de ética. Sus antecedentes se remontan a su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 31 de julio de 2002 elaborado por la secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, con un objetivo en particular, emitir un conjunto de reglas claras

para que la actuación de los servidores públicos responda a las necesidades de la sociedad. En él se abordan ejes básicos a seguir entre los que se encuentran:

- Bien común
- Integridad
- Honradez
- Imparcialidad
- Justicia
- Transparencia
- Rendición de cuentas
- Entorno Cultural y ecológico
- Generosidad
- Igualdad
- Respeto
- Liderazgo

Diego Bautista (2012c) citaba al respecto: “Su creación fue llevada a cabo como parte de una estrategia para prevenir y combatir la corrupción e impunidad e imponer la mejor calidad en la gestión pública a fin de asegurar a la ciudadanía la credibilidad en las tareas que realizan las instituciones públicas” (Diego Bautista, 2011c:23).

Sin embargo, el mencionado código no tuvo los alcances planteados lo que desencadenó en una nueva publicación en el 19 de agosto de 2015, ahora a cargo de la Secretaría de la Función Pública. En él se observan una serie de principios generales a observar cómo: Legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia. A su vez se mencionan como conjunto de valores al: interés público, respeto, respeto a los derechos humanos, igualdad y no discriminación, equidad de género, entorno cultural y ecológico, integridad, cooperación, liderazgo, transparencia y rendición de cuentas.

En esta versión del código de ética se encuentran presentes de igual manera un conjunto de reglas de integridad para el ejercicio de la función pública las cuales se encuentran enmarcadas en: la actuación pública, información pública, contrataciones públicas, licencias, permisos, autorización y concesiones, programas gubernamentales, trámites y servicios, recursos humanos, administración de bienes muebles e inmuebles, procesos de evaluación, control interno, procedimiento administrativo, desempeño permanente con integridad y

cooperación con la integridad.

Por lo anterior, el código de ética del 2015 presenta una medida precautoria contra el nepotismo a nivel nacional debido a que en la sexta regla de integridad que enmarca a los recursos humanos se establece como principios la igualdad y no discriminación, legalidad, imparcialidad, transparencia y rendición de cuentas en dichas actividades. De igual manera se vulneraría sus fracciones a), f) y g) que a la letra dicen:

Vulneran esta regla, de manera enunciativa y no limitativa, las conductas siguientes:

a) Dejar de garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito.

f) Seleccionar, contratar, nombrar o designar a personas que no cuenten con el perfil del puesto, con los requisitos y documentos establecidos, o que no cumplan con las obligaciones que las leyes imponen a todo ciudadano.

g) Seleccionar, contratar, designar o nombrar directa o indirectamente como subalternos a familiares hasta el cuarto grado de parentesco (Código de ética, 2015).

Entonces se quebranta la sección de recursos humanos pues se deja de garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso al servicio público con base en el mérito. También se aleja en el punto r) donde se especifica: "Contratar asesorías o servicios profesionales con personas físicas o jurídico colectivas en las que tengan un interés personal o participación, o con los que tengan parentesco hasta el cuarto grado." (Código de ética, 2015:5).

Por ello, en dicho código se encuentra el reconocimiento del nepotismo; empero sus normas quedan en el establecimiento de características deseables lo

que no genera una obligación directa respaldada por alguna sanción por omisión del mismo.

Ley de responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios

La publicación de la misma se remonta al año de 1990; siendo gobernador del estado el Lic. Ignacio Pichardo Pagaza. Quedando conformado por 102 artículos su objetivo principal radica en establecer una reglamentación del Título Séptimo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; donde se establecen los sujetos de responsabilidades en el servicio público estatal y municipal, sus obligaciones, así como las responsabilidades y sus sanciones.

Cabe destacar que esta legislación; marca en su fracción XIII del artículo 42 la abstención de nombrar, contratar o promover como servidores públicos a personas parentesco consanguíneo o afinidad civil de hasta cuarto grado, lo que implica directamente nepotismo. Cabe destacar, que dicha norma no se observa como una medida precautoria sino como una medida resarcitoria; las sanciones se abordarán más adelante.

La ley orgánica Municipal del Estado de México

En esta ley se reconoce como atribuciones de los ayuntamientos en la Fracción XXI, artículo 31 introducir métodos y procedimientos en la selección y desarrollo del personal de las áreas encargadas de los principales servicios públicos que propicien la institucionalización del servicio civil de carrera municipal. Este lineamiento es fundamental para evitar el nepotismo debido al establecimiento de perfil y selección de candidatos.

De igual forma en su artículo 145 queda determinado que en cada municipio se establecerá un sistema de mérito y reconocimiento al servidor público municipal, a través de sus fracciones I a la VII se dan algunos parámetros que deben buscar, cómo: mejorar la capacidad y calidad de los recursos humanos, y desarrollar un sistema efectivo de capacitación.

Mientras que el artículo 147, habla sobre las funciones de la comisión municipal de evaluación y reconocimiento del Servidor Público Municipal; en sus fracciones de la I a la VI, menciona algunas de las tareas como: diseñar y operar un sistema de méritos y reconocimiento, aplicación de exámenes de oposición a los candidatos a ocupar los puestos en áreas técnicas y promover la capacitación y especialización permanente del personal que labora en las áreas técnicas.

Código Administrativo del Estado de México

En este código en su artículo 1.6 se establecen parámetros a seguir entre ellos están la legalidad, igualdad, imparcialidad, buena fe, veracidad, honradez, respeto, audiencia, publicidad, economía, información, transparencia, jerarquía, desconcentración, descentralización, desregulación, previsión, coordinación, cooperación, eficacia, eficiencia.

El código señalado anteriormente tiene como fin plantear las conductas a seguir a fin de evitar el conflicto de interés entre los funcionarios, para ello señala como principios de todo servidor público: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

De igual manera señala una serie de valores a seguir en el desempeño del cargo: 1) Interés público, 2) Respeto, 3) Respeto a los derechos humanos, 4) Igualdad y no discriminación, 5) Equidad de género, 6) Entorno de género y ecológico, 7) Integridad, 8) Cooperación, 9) Liderazgo, 10) Transparencia, y 11)

Rendición de cuentas.

También señala un conjunto de reglas de integridad enmarcadas en situaciones referentes a la: 1) actuación pública, 2) información pública, 3) contratación, licencias, permisos y concesiones, 4) Programas gubernamentales, 5) trámites y servicios, 6) recursos humanos, 7) administración de bienes muebles e inmuebles, 8) procesos de evaluación, 9) control interno, 10) proceso administrativo, 11) desempeño permanente con integridad y, 12) cooperación con la integridad. Así como, en la parte sexta del documento se anexan los lineamientos de los cuales se habrían de componer los comités de ética y prevención de conflicto de intereses.

Código De Ética De Los Servidores Públicos Del Estado De México

El 30 de noviembre de 2015 en el marco del Sistema nacional Anticorrupción se publica en la Gaceta del Gobierno del Estado de México el Código de Ética de los Servidores Públicos del Estado de México, en él se establecen las reglas de integridad para el ejercicio de su empleo, cargo o comisión y los lineamientos generales para propiciar su integridad a través de los comités de ética y de prevención de conflicto de intereses.

Como se ha visto el nepotismo como práctica de antivalores transgrede a la Ley de Responsabilidades del estado de igual manera es el caso del código de ética. En éste se violan los valores, las reglas de integridad referente a la actuación pública, así como, la de contratación pues se deja de aplicar el principio de equidad de la competencia que debería prevalecer en los procesos de contratación, así como la imparcialidad en la selección, o en influenciar en las contrataciones de otros servidores para que se beneficie a un participante.

El problema con los instrumentos normativos como Diego (2011b) lo

observa radica en el pensar que al incrementar las leyes se combate a la corrupción y se eliminan las conductas antiéticas lo que para este autor significa con comprender la magnitud de los antivalores y la dimensión de la importancia de la ética.

2.5.2 Sistema Nacional Anticorrupción

Al escribir sobre corrupción, es necesario hacer referencia a la consolidación de la democracia en México, donde se garantice la libertad de prensa, el acceso a la información, la transparencia la eficacia y la eficiencia. Por tal motivo uno de los retos que enfrentan las sociedades corruptas es el reconocimiento de este problema, entender la anormalidad de las prácticas ayuda a planear estrategias, mismas que deben ser diseñadas desde visiones multidisciplinarias.

La propuesta 3 de 3 que se presentó en México con un alto número de firmas es una muestra de que gran parte de la ciudadanía mexicana ve en la corrupción un problema que es necesario contrarrestar. Por tal motivo el día 27 de mayo del 2015 compone una fecha importante para la lucha contra la corrupción en este país debido a que se publica por decreto presidencial una serie de disposiciones conformadas por catorce transformaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que contribuyen a la lucha de éste fenómeno.

Gracias al decreto que conforma el Sistema Nacional Anticorrupción se ve un avance a la institucionalización de la lucha contra el fenómeno, sin embargo es importante mencionar que también tiene un carácter de regulación más que preventivo⁶⁶. Desde la perspectiva de Diego (2015a) le hace falta un enfoque ético en el cual se establezcan herramientas de este tipo que operen de manera eficaz y eficiente y que sean acompañadas de mecanismos para identificar las actitudes

⁶⁶ En la serie de reformas que componen el Sistema Nacional Anticorrupción se hace referencia a la palabra sanción 28 veces; mientras que la palabra prevención solo se incorpora 5 ocasiones.

de antivalores las cuales deben ser sancionadas y depuradas; por lo cual es necesario el establecimiento de órganos de control.

En el capítulo 1, se analizó algunas consecuencias que trae consigo el nepotismo como la inexistencia de perfiles calificados en el desempeño de puestos cometidos por esta arbitrariedad; cabe destacar que desde la implementación de la política anticorrupción en 1983 ha sido un tema pendiente a desarrollar.

Otorgar a las acciones de anticorrupción por nepotismo un enfoque de ética pública ayuda a orientar la conducta de los servidores públicos a la práctica de valores; así, al utilizarla se pueden cambiar los diversos comportamientos perniciosos logrando que se vuelva a mirar el interés general de la población. En muchos casos, las intenciones de combatir la corrupción se han quedado sólo en declaraciones o discursos demagógicos (Diego, 2011c), por tal motivo no basta con tener códigos de conducta, estos deben acompañarse de instrumentos para su comprensión, asimilación, interiorización y operación si únicamente se confeccionan y promulgan, como en el caso de México corren el peligro de convertirse en letra muerta (Diego Bautista, 2015a).

Las características abordadas en el capítulo 2, permiten visualizar la existencia de una política anticorrupción planteada por gobierno desde un enfoque normativo en la cual se consideran sólo actos de corrupción aquellos que están normados por la Ley. Desde el enfoque legalista que aborda la Secretaría de la Función Pública (2011), el nepotismo se podría considerar como corrupción debida a que está normada en las Leyes de Responsabilidades; pero para que se investiguen los actos cometidos respecto al tema deben existir denuncias.

En el capítulo 3, se analizarán las denuncias presentadas por nepotismo en los ayuntamientos del Estado de México y analizarlas con variables explicativas.

Capítulo 3. Nepotismo en el Estado de México

3.1 Causas de la Corrupción desde estudios empíricos

Como se ha mencionado a lo largo de este trabajo el fenómeno de la corrupción ha aumentado exponencialmente, lo cual puede medirse a través de los medios de comunicación masiva donde se dan a conocer destapes en cuanto escándalos los cuales son numerosos mismos que son medidos a través de encuestas de opinión pública.

Las investigaciones empíricas que se han realizado del fenómeno se pueden agrupar en dos grandes análisis: 1) Causas y 2) Consecuencias; Stephen D. Morris en el 2003 en el escenario del Segundo Seminario titulado Corrupción y Democracias en México: Retos y desafíos para el siglo XXI presentó su ponencia titulada: La corrupción en México un análisis empírico por entidad federativa, en él se relatan causas de la corrupción así como la relación que tienen.

Tabla 8. Causas de la corrupción desde estudios empíricos

Causas de la corrupción			
Variable independiente	Relación	Estudios	Comentario
Nivel de desarrollo	Negativo	Ades y Di Tella (1997)	PIB/pc
	Negativo	Mauro (1995, 1997)	PIB/pc
	Negativo	Johnston (1999)	Desarrollo humano
	Negativo	Monitolla y Jackman (2002)	PIB/pc
Democracia/ Competencia política	Negativo	Ades y Di Tella (1997)	Derechos políticos
	Negativo	Brunetti y Weder (1998)	Democracia
	Ninguno	Paldam (1999)	Controla por PIB/pc

	Negativo	Monitolla y Jackman (2002)	Datos de Bollen
Divisiones étnico-lingüísticos	Positivo	Easterly y Levine (1996)	Índice ELF ⁶⁷
	Positivo	Mauro (1995)	
	Positivo	Tanzi (1994)	
Independencia judicial	Negativo	Ades y Di Tella (1997)	Variable dummy
Prensa libre	Negativo	Bruenetti y Weder (1998)	Índice de Freedom House
Pago de burócratas	Negativo	Rijckeghem y Weder (1997)	% sueldos manufactura como múltiple del PIB
	Ninguno	Triesman (1999)	
Sistema de mérito	Negativo	Evans y Rauch (1996)	Educación y exámenes
Trabas burocráticas	Positivo	Kaufman and Wei (1999)	Peso reglamentario
De-centralización	Ninguno	Treisman (1999)	Variable dummy
	Positivo	Fishman y Gatti (1999)	De-descentralización fiscal
Intervención del Estado en la Economía	Positivo	La Palombara (1994)	Gastos del gobierno/PIB
	Positivo	La Porta et al. (1999)	Transferencias fiscales
	Negativo	Elliott (1997)	Gastos/PIB
	Negativo	Monitolla y Jackman (2002)	
Política industrial	Positivo	Ades y Di Tella (1997)	Subsidios a la manufactura
Competencia	Positivo	Paldam (1999)	Apertura económica

⁶⁷Índice de fraccionalización etnolingüística por sus siglas en Inglés es la unidad de medida más utilizada para cuantificar la diversidad poblacional de una región, utilizada por primera vez por Taylor y Hudson en 1972.

económica	Positivo	Ades y Di Tella (1994)	Importaciones/PIB
	Positivo	Sachs y Warner (1995)	Años de libre comercio
	Positivo	Triesman (1999)	Años de libre comercio
	Positivo	Ades y Di Tella (1997)	Número de empresas
Recursos Naturales –OPEC	Positivo	Leite y Weideman (1999)	Exportaciones del petróleo/PIB
	Positivo	Monitolla y Jackman (2002)	
Religión %de religiones jerárquicas- protestantes %	Positivo	La Porta et al. (1999)	
	Negativo	Treisman (1999)	
Cultura (distancia de poder, materialismo, etc.)	Positivo	Husted (1999)	
Género (mujeres del EAP)	Positivo	Swamy et al. (1999)	
	Positivo	Dollar et al. (1999)	
Colonialismo Inglés y no Inglés	Positivo	Treisman (1999)	Colonias inglesas menos corruptas
	Positivo	Swamy et al. (1999)	

Fuente: Morris (2004), Causas Costos y percepciones de la corrupción en México

Cabe destacar al sistema de mérito como una causal de corrupción, por lo abordado hasta ahora la contratación por nepotismo olvida dicho principio, su práctica traería en lo eventual un aumento en dicho fenómeno. Es importante mencionar que las causas presentadas son resultado de los estudios empíricos analizados por Morris (2004) donde se vinculan en específico con las siguientes consecuencias que se plantean:

Tabla 9. Consecuencias de la Corrupción desde estudios empíricos

Consecuencias de la corrupción			
Variable independiente	Relación	Estudios	Comentario
Confianza personal	Negativo	Seligson (2002)	Países Latinoamericanos
	Negativo	Camp, Coleman Davis (1999)	Chile, Costa Rica y México
Crecimiento económico	Negativo	Mauro (1995, 1997) FMI (varios estudios)	
Inversiones	Negativo	Banco Mundial (1997) FMI (varios estudios)	Reducción de inversión del extranjero
Ayuda Internacional	Negativo	Mauro (1997)	Reducción del ayuda
Estructura del comercio	Positivo	Lambsdorff (1998)	Afecta los socios
Legitimidad del régimen	Negativo	Seligson (2001, 2002)	Reduce la legitimidad
Confianza en instituciones	Negativo	Seligson (2001, 2001)	Bajan niveles de confianza
	Negativo	Canache y Allison (2002)	
Importancia política de la corrupción	Ninguno	TI (2001)	

Fuente: Morris (2004), Causas Costos y percepciones de la corrupción en México

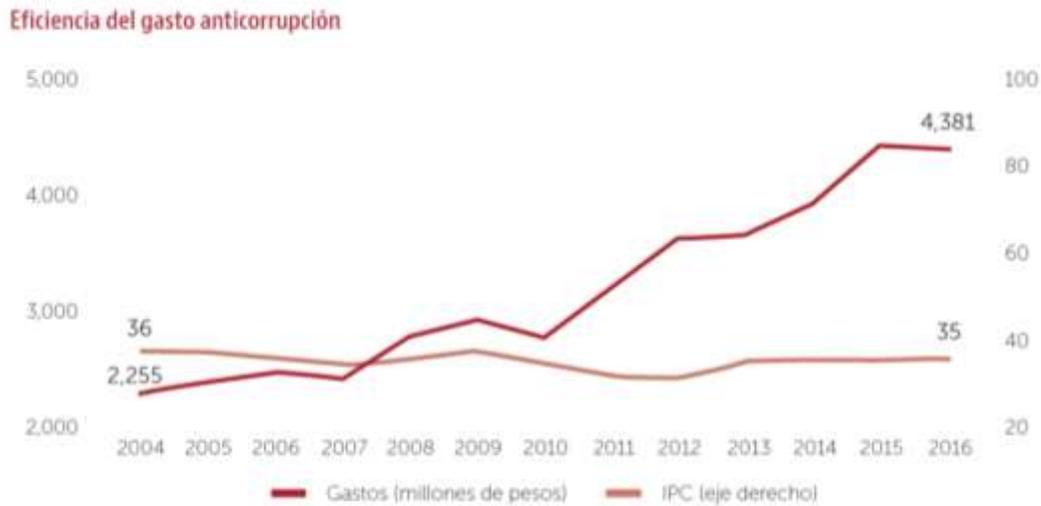
En lo referente a las tablas anteriormente presentadas, para la presente investigación se reconoce como variable explicativa de la corrupción a la competencia política por tal motivo se presenta en el análisis a realizar. Continuando en el tenor de las causas otra hipótesis que se plantea con frecuencia es que la corrupción es principalmente un problema de educación, por lo que los países con menor nivel educativo tenderán a presentar mayores niveles de corrupción.

Con el objeto de comprobar dicha hipótesis, Casar (2016) relaciona para el caso mexicano la prueba educativa PISA 2012 en Matemáticas, Lectura y Ciencias, aplicada a un total de 65 países 12 con el IPC 2015. En ella constató que entre menor nivel educativo mayor percepción de la corrupción.

Dentro del mismo análisis realizado por Casar (2016) también hace una correlación entre el presupuesto destinado a combatir la corrupción y la impunidad y el mismo INPC; en éste estudio la autora demostró que en México se ha invertido cada vez más recursos⁶⁸ pero que no trae un cambio en el índice ya citado. Por tal motivo, un mayor presupuesto no garantiza que se dé una lucha Anticorrupción más efectiva.

⁶⁸ Algunos de los aumentos presentados por Casar (2016) son: INAI, pasó de 215 millones de pesos en 2004 a casi 938 en 2016 (un aumento de 335%); en el caso de la ASF, los recursos federales incrementaron de 613 millones a 2 mil 120 millones (245%); la Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y contra la Administración de Justicia de la PGR, el aumento fue de 211%, por lo que el presupuesto asignado pasó de 8 millones y medio a casi 26 millones y medio.

Gráfico 24. Eficiencia del gasto anticorrupción



Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) (varios años).

69

Fuente: Casar (2016)

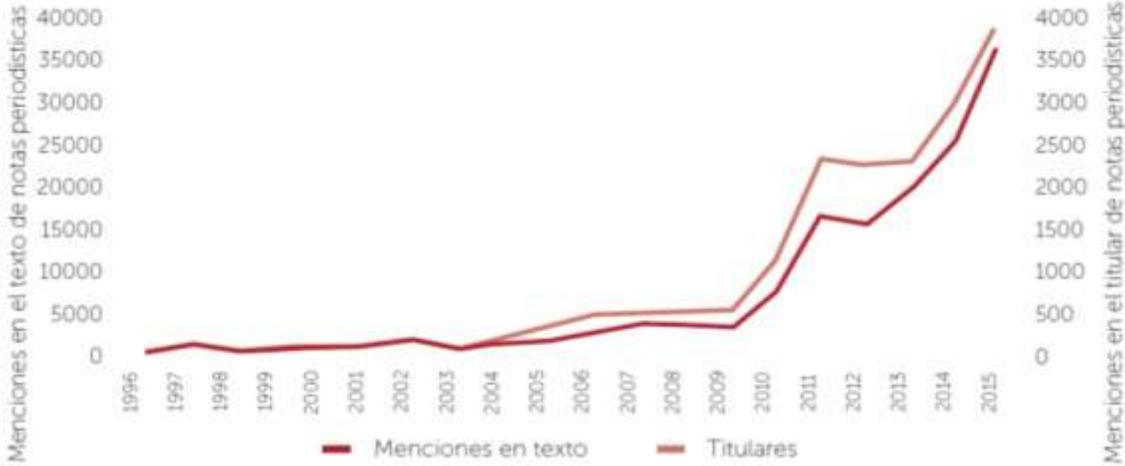
En el gráfico 24, se puede observar dos funciones; en la primera se muestra el gasto que ha derogado la federación en el combate a la corrupción, mientras que en el segundo se presenta el IPC de México en un periodo de 2004 a 2016. Como se muestra no existe una relación entre los recursos aplicados y un cambio en el índice, por lo cual se llega a la conclusión que en éste aspecto que no se necesita gastar más sino hacerlo de una manera efectiva de acuerdo a necesidades.

Otro análisis que es importante señalar tiene que ver con la perspectiva a la que hacía referencia Morris (1992) referente a que en la lucha contra la corrupción una figura trascendental es la prensa, si hablamos de calidad de la democracia también es un actor preponderante en el desarrollo de la misma. Por ende,

⁶⁹ Nota: La temporalidad de los años corresponde a la publicación del PEF, por lo que existe un “desfase” de un año entre el PEF y el IPC. Es decir, el año 2016 corresponde al PEF 2016 (elaborado en 2015) pero a la calificación que México obtuvo en el IPC en 2015.

considerar el número de veces en las que se hace mención en éste medio de comunicación nos permite establecer un parámetro de la frecuencia e inclusive la intensidad del problema en el país.

Diagrama 25. Menciones de la palabra corrupción en la prensa



Fuente: Elaboración propia con información de Infolatina 2016.

Nota: La base de datos de Infolatina contiene más de 250 publicaciones nacionales de periódicos, revistas y agencias de noticias. * La búsqueda en Infolatina se realizó el 26 de mayo de 2016 bajo los siguientes criterios: para cada año, se buscó el número de veces que la palabra corrupción se mencionó en el texto o los titulares de notas periodísticas en México (incluyendo News, Official gazettes, Commentary/Opinion, Analysis/Research, News analysis, Press releases, Newsletters y Academic papers), tanto en español (corrupción), como en inglés (corruption), entre el 1º de enero y el 31 de diciembre.

Fuente: Casar (2016)

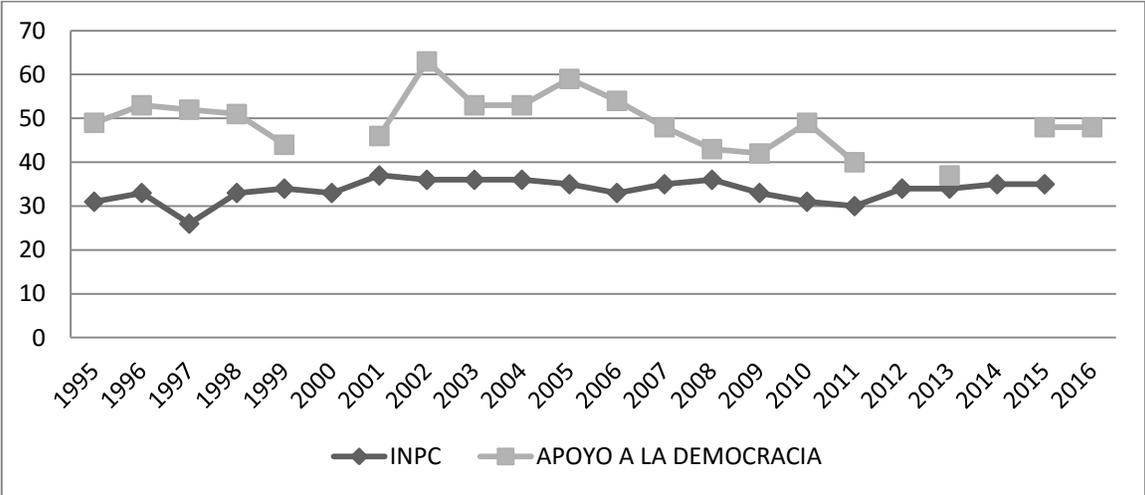
Como se escribió anteriormente, el número de menciones que hace la prensa respecto al tema nos permite conocer la frecuencia del mismo, de igual manera la importancia que se le da a la problemática dentro de la opinión pública. En el gráfico 25 se presenta en un periodo de 1996 a 2015 la frecuencia con la cual se hacía mención de la palabra corrupción en noticias y en los titulares de la misma. Como puede observarse, del periodo de 1996 al 2009 las menciones estuvieron oscilando en 5 mil, mientras que los titulares en los 500.

Cabe destacar, que a partir del 2010 empieza un aumento considerable en el número de menciones de corrupción hasta verse aumentado en ocho veces

más con un aproximado de 40000 menciones y 4000 titulares. En este caso, la prensa se convierte en un factor para que el problema de la corrupción se suba a la agenda y moldee la opinión pública, lo que paso con la ley 3 de 3; la cual se convirtió en el Sistema Nacional Anticorrupción.

En la línea de seguir relacionando el IPC a continuación se presenta la relación que existe entre el índice y el apoyo a la democracia presentado por la corporación Latinobarómetro.

Gráfico 26. IPC –Apoyo a la Democracia Latinobarómetro



Fuente: Elaboración propia con base en Transparencia Mexicana (2012) y Corporación Latinobarómetro (2016).

El apoyo a la democracia es un tema que se ha trabajado en las encuestas presentadas por el Latinobarómetro, el gráfico 26 tiene por objetivo presentar una relación con el índice de Percepción de la Corrupción, en dicho gráfico se puede percatar que el apoyo a la democracia tiene niveles más altos que el IPC y que no presenta relación alguna. Por ejemplo en el año 1999 el apoyo a la democracia bajo mientras que el IPC aumentó un punto, también es el caso del año 2005 en el que el IPC disminuyó un punto y la corporación presenta un aumento de 8 puntos.

Es importante mencionar que para esta Corporación la corrupción en este país es un conflicto delicado que no es percibido por su población, al respecto:

“México aparece sólo con 6% en el quinto lugar, sabiendo que es un país con altos problemas de corrupción, pero sus ciudadanos no lo externalizan... lo primero que se necesita para combatir la corrupción es el reconocimiento de su existencia. Eso aún está por ocurrir en muchos lugares de la región. El problema de la corrupción permanece parcialmente oculto también de manera significativa, en México por ejemplo.”
(Latinobarómetro, 2013:62)

Como ya se hablaba en el capítulo 1 en una sociedad donde la corrupción se ha extendido a niveles inauditos hasta el grado de hacerse parte de la vida cotidiana un individuo puede perder la capacidad de distinguir entre lo que está bien de lo que no.

3.2 Análisis de caso: Denuncias por nepotismo, con variables explicativas de corrupción.

La democracia tiende a marcar de forma nítida una separación entre intereses públicos y privados, no obstante el Estado enfrenta grandes retos como el enfrentamiento sociedades tradicionales donde la acción pública no ha logrado disolver las redes de clientela familiar o comunal originarias, lo que crea espacios para el favoritismo o el nepotismo (Alonso & Garcimartín, 2011).

Se puede considerar al nepotismo como una forma de corrupción política cuando el acceso a la función pública se realiza en virtud de una relación de parentesco; la cual a su vez constituye una relación clientelar, pues se busca el nombramiento de familiares en cargos de confianza con la finalidad de reproducir el poder político que ya se ostenta y por el hecho de que los nombramientos no se realizan en condiciones de igualdad y de acuerdo con los principios de mérito y

capacidad.

Por ende, como se ha escrito anteriormente es necesario la existencia de herramientas para evitar a la corrupción, en cuanto a nepotismo se refiere se encuentra regulado en el artículo 8 Fracciones XI y XIV de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, mientras que a nivel Estado de México es reglamentado en el artículo 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios. En ambas legislaciones se prohíbe contratar hasta con un cuarto grado de parentesco por consanguinidad y afinidad civil; cabe mencionar que estas regulaciones son de carácter administrativo y que estas faltas no son consideradas como delitos por ende las sanciones son menores como puede observarse en la siguiente tabla:

Tabla 10. Herramientas en contra del nepotismo en el Estado de México

Ley	Artículo	Sanciones
Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.	42, fracción XII	<ul style="list-style-type: none"> ● Amonestación ● Suspensión del empleo. ● Destitución del cargo. ● Sanción económica. ● Inhabilitación temporal para desempeñar puestos en el servicio público.

Fuente: Elaboración propia con base en Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

Recordando la hipótesis de esta investigación donde se sostiene que el nepotismo como forma de corrupción política prevalece a pesar de las legislaciones que sancionan este tipo de ilícitos en los Ayuntamientos del Estado de México debido factores como la cultura política, fundamentada en variables explicativas como: la región, la composición demográfica, las condiciones

económicas y factores políticos, que derivan en un bajo nivel de denuncias ante las autoridades correspondientes.

Entonces, el problema radica en que aún cuando el nepotismo se encuentra regulado aún existe; las razones pueden ser innumerables, no obstante, un factor predominante es la impunidad que existe en México, donde la observancia de la ley pasa a segundo plano cuando se trata de obtener beneficios particulares y para sus allegados. Lo anterior puede analizarse a partir de las escasas denuncias que se llegan a presentar, ejemplificando lo anterior, en un periodo comprendido entre los años 2007-2016 oficialmente solo se presentaron en los 125 municipios un total de 54⁷⁰ denuncias por nepotismo en los municipios del Estado de México.

El párrafo anterior constata una de las principales dificultades enfrentadas en la presente investigación; debido a que no se obtuvo los datos requeridos en la solicitud de acceso a la información, pues se pretendía obtener el total de denuncias en el periodo 1996-2016; y en la respuesta solo se anexó el lapso comprendido por 2007-2016. Además, las 54 denuncias no reflejan de manera alguna la realidad empírica, pues, como se ha mencionado una forma de medir la corrupción es a través de las notas periodísticas.

En el caso del nepotismo en el Estado de México existen notas donde se le atribuye a la entidad una gran cantidad de quejas por este tipo de corrupción. Entre las cuales podemos enunciar: de los 125 municipios al menos 63 contaban con denuncias de este carácter en el periodo 2009-2011 (Fernández, 2011a), o la recepción por parte de la Contraloría del poder legislativo en el año 2011 de más de 150 denuncias en 80 ayuntamientos del Estado de México (Fernández, 2011b). Ambas notas presentan una gran discrepancia con los datos oficiales donde en 11 años la Contraloría reconoce solo haber recibido 54 quejas correspondientes a 14

⁷⁰ Con el fin de obtener el número oficial de denuncias por municipio en el Estado de México se hizo una solicitud de información pública la cual fue registrada con folio 00024/SECOGEM/IM/2016.

municipios.

Es importante mencionar que el trabajo se realizó a partir de la información otorgada por la Secretaría de la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México. A continuación se desglosa la cantidad por año.

Tabla 11. Denuncias por nepotismo en los ayuntamientos del Estado de México 2007-2016

Año	Total de denuncias
2007	8
2008	1
2009	7
2010	10
2011	9
2012	4
2013	4
2014	5
2015	5
2016	1
Total	54

Fuente: Elaboración propia con base en solicitud acceso a la información.

Como puede observarse, el total de denuncias que se presentan son escasas considerando los 125 municipios de los que se conforma el Estado de México. Debido a que el análisis se realizó con base en las demarcaciones de ésta

entidad, y reconociendo que tienen un mismo gobierno Federal y Estatal que garantiza los mismos derechos y obligaciones para cada demarcación territorial local y haciendo un análisis de las causas de corrupción dentro de la literatura se puede considerar que las divisiones etnolingüísticas, la independencia judicial, la prensa libre, la descentralización fiscal, la intervención del Estado en la economía y el colonialismo no inglés no representan variables significativas para el presente análisis.

Sin embargo, se retoman dos variables principales la región y la competencia política, la primera debido a que gracias al capítulo 2 y al mapa 1 se puede observar como una variable digna de rescatar, y la segunda por ser reconocida en la literatura de corrupción como Morris (2004) lo señala. Por ello, se considera para el presente análisis la agrupación de la información por trienios representando la información por periodos electorales.

Tabla 12. Denuncias por nepotismo en los Ayuntamientos del Estado de México 2007-2009

2007		2008		2009 ⁷¹	
Municipio	Denuncias	Municipio	Denuncias	Municipio	Denuncias
Hueypoxtla	1	Coatepec Harinas	1	Hueypoxtla	1
Chapultepec	2			Chapultepec	2
San José del Rincón	2			San José del Rincón	2
Metepec	1			Metepec	1
Chiconcuac	2			Chiconcuac	2
Total	8		1		8

Fuente: Elaboración propia

En este primer periodo conformado por los años 2007, 2008, y 2009 la

⁷¹ La solicitud de acceso de información cuya respuesta fue emitida con fecha del 25 de mayo de 2016, menciona que durante el año 2009 el total de denuncia fue de 7, sin embargo la sumatoria del desglosado que presentan por municipio asciende a 8, el cual se muestra en la tabla.

cantidad por denuncias es significativa a comparación de los otros con un total de, 8, 1 y 8 respectivamente, es importante señalar que sólo en seis municipios se presentaron estas cantidades; de los cuales 83.3% de estos territorios son de carácter rural. Para una mejor visualización de la ubicación de los municipios se construyeron una serie de mapas que a continuación de presentan:

Mapa 2. Denuncias por nepotismo en Ayuntamientos del Estado de México 2007.

En ésta imagen se presenta a través de rangos la cantidad de denuncias de los municipios de Hueypoxtla (1), Chapultepec (2), San José del Rincón (2), Metepec (1), Chiconcuac (2).

Al agregar el factor político y la población, se puede construir la siguiente tabla:



Tabla 13. Características de los municipios con denuncias en 2007

Año de la denuncia	Municipio	Partido en el poder	Población ⁷²
2007	Chapultepec	PRI (ALIANZA POR MÉXICO)	6581
2007	Chiconcuac	CONVERGENCIA	19656
2007	Hueypoxtla	PRI (ALIANZA POR MÉXICO)	36512
2007	Metepec	PRD-PT	206005
2007	San José del Rincón	PAN	79945

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI 2005 e IEEM 2006.

⁷² Información obtenida del Censo de Población y vivienda 2005, elaborado por INEGI.

Con base en la información se puede afirmar que el PRI en el gobierno enfrentó un total de tres denuncias en ese año, convergencia 2, PAN 2, y PRD-PT 1 en el municipio de Metepec.

Mapa 3. Denuncias por nepotismo en Ayuntamientos del Estado de México 2008.



En este año solo se presentó una denuncia en el municipio Rural de Coatepec Harinas, el cual en dicho año tenía en el poder a la alianza por México encabezada por el Partido Revolucionario Institucional y según el Censo de población y vivienda en el 2005 contaba con una población de 31 860 habitantes, tal y como puede observarse en la tabla.

Fuente: Elaboración propia

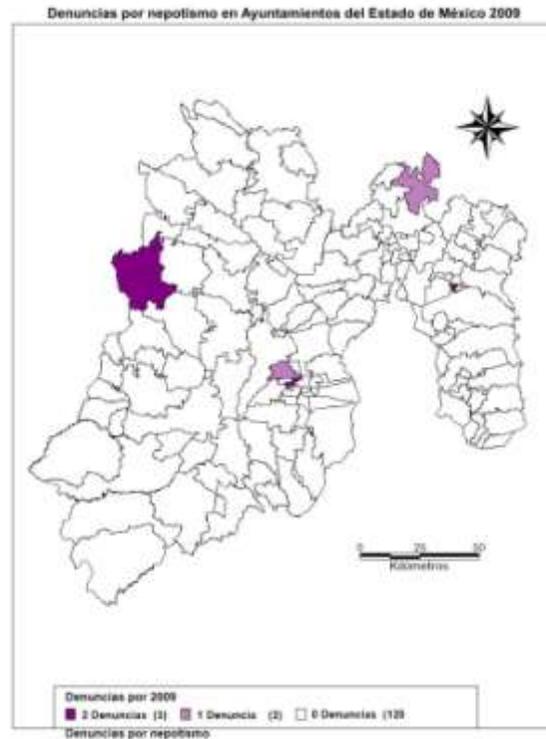
Tabla 14. Características de los municipios con denuncias en 2008

Año de la denuncia	Municipio	Partido en el poder	Población ⁷³
2008	Coatepec Harinas	PRI (ALIANZA POR MÉXICO)	31 860

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI 2005 e IEEM 2006.

⁷³ Información obtenida del Censo de Población y vivienda 2005, elaborado por INEGI.

Mapa 4. Denuncias por nepotismo en Ayuntamientos del Estado de México 2009.



Fuente: Elaboración propia

La solicitud de acceso a la información con folio 00024/SECOGEM/IM/2016, se realizó de tal forma que la respuesta consistiera en dos partes, en la primera con el total de denuncias por año y en el segundo la cantidad por año y municipio. En este año en particular se puede observar que en un primer momento el oficio de respuesta menciona que durante el periodo de 2009 hubieron un total de 7 quejas, sin embargo en el desglosado se presentan las siguientes cantidades: Hueyoptla (1), Chapultepec (2), San José del Rincón (2), Metepec (1), Chiconcuac (2); las cuales al ser sumadas obtiene un total de 8. Dicha falla, se traduce en una dificultad para la investigación, debido a que se enfrenta ante la disyuntiva de la veracidad de la información proporcionada por la Secretaría de la Contraloría del Poder Legislativo.

Para el análisis de las denuncias por año se tomó el desglosado donde se enuncian un total de 8 quejas, quedando de la siguiente manera:

Tabla 15. Características de los municipios con denuncias en 2009

Año de la denuncia	Municipio	Partido en el poder	Población ⁷⁴
2009	Chapultepec	PRI (ALIANZA POR MÉXICO)	6581
2009	Chiconcuac	CONVERGENCIA	19656
2009	Hueypoxtla	PRI (ALIANZA POR MÉXICO)	36512
2009	Metepec	PRD-PT	206005
2009	San José del Rincón	PAN	79945

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI 2005 e IEEM 2006.

Otro punto rescatable en este año; es que los municipios y cantidad de denuncias es el mismo que en el 2007, por tal motivo, el PRI en el gobierno enfrentó un total de tres denuncias en ese año, convergencia 2, PAN 2, y PRD-PT 1.

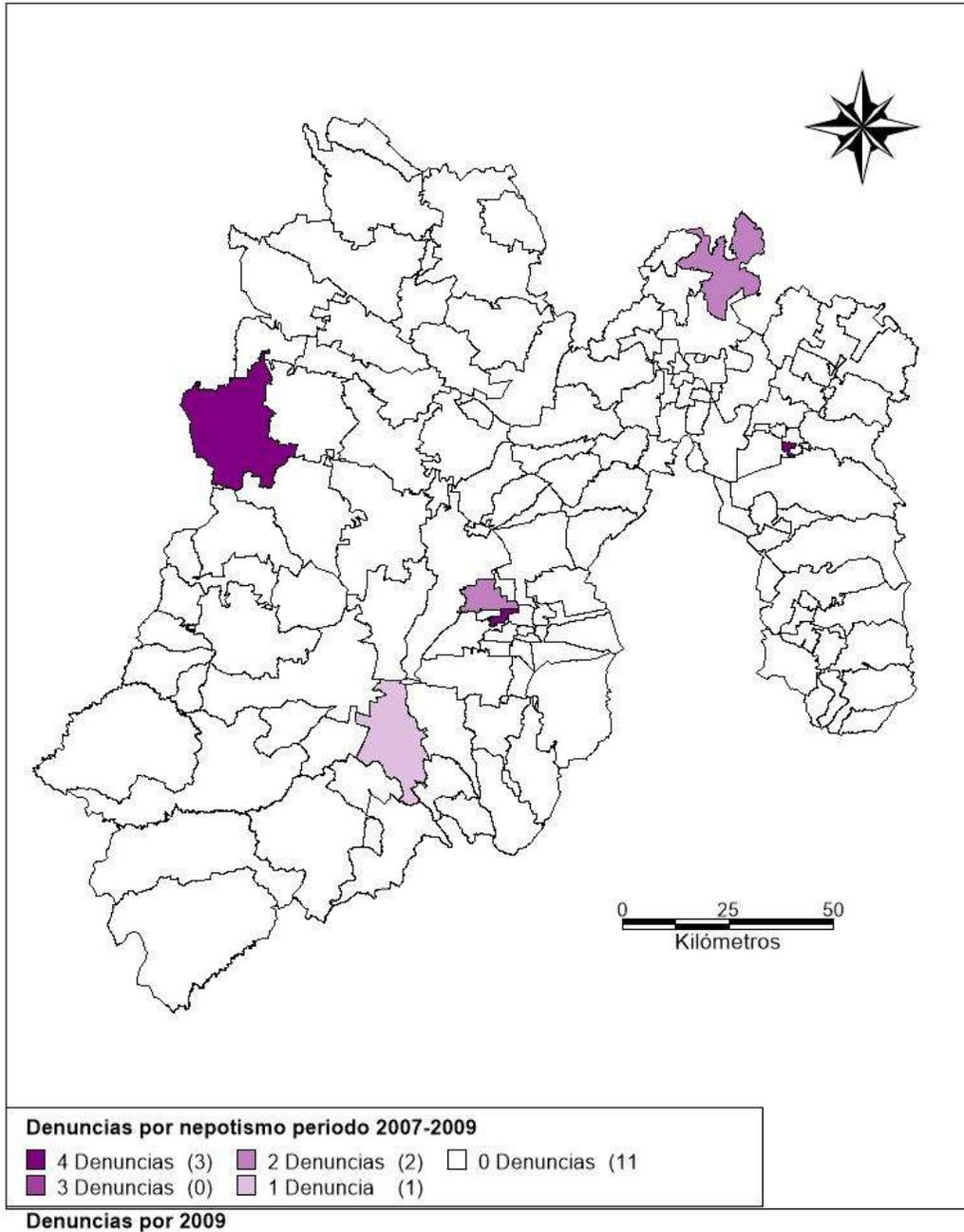
Analizando por trienio, se puede concluir que los gobierno priístas con denuncias son: Chapultepec con 4, Coatepec Harinas 1, Hueypoxtla 2; Convergencia en el municipio de Chiconcuac obtuvo un total de 4 quejas, al igual que el PAN en San José del Rincón, mientras que el PRD-PT obtuvo dos en Metepec.

Lo cual se puede traducir en que el partido con mayor cantidad de denuncias por nepotismo en el periodo 2007-2009 es el PRI con 7; cabe destacar que es el partido con mayor representación en el Estado de México contando con 54 Ayuntamientos en dicho periodo; mientras que el PAN contaba con 24 y el PRD con 23. Con el fin de analizar a las denuncias con la variable explicativa de la región se construyó en mapa 5, en él se puede observar que no hay relación alguna entre ambas.

⁷⁴ Información obtenida del Censo de Población y vivienda 2005, elaborado por INEGI.

**Mapa 5. Denuncias por nepotismo en Ayuntamientos del Estado de México
(2007-2009)**

**Denuncias por nepotismo en Ayuntamientos del Estado de México
2007-2009**



Fuente: Elaboración propia.

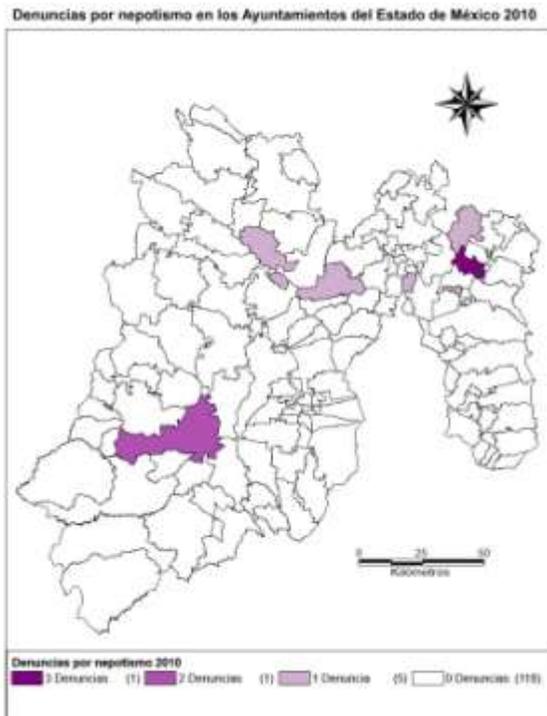
Tabla 16. Denuncias por nepotismo 2010-2012

2010		2011		2012	
Municipio	Denuncias	Municipio	Denuncias	Municipio	Denuncias
Teotihuacán	3	Zumpango	1	La Paz	1
Temascaltepec	2	Santo Tomas	1	Tepotzotlán	3
Morelos	1	Melchor Ocampo	2		
Nicolás Romero	1	Temoaya	1		
Coacalco	1	Coacalco	2		
Temascalapa	1	Capulhuac	1		
Tezocuca (SIC)	1	Jilotzingo	1		
Total	10		9		4

Fuente: Elaboración propia.

En este segundo periodo conformado por los años 2010, 2011 y 2012; con un total de denuncias por ejercicio encontramos los siguientes resultados 10, 9 y 4, respectivamente las cuales se presentaron en 15 ayuntamientos diferentes. Con el fin de seguir comprobando a la región como una de las posibles causas de la

corrupción se presentan la serie de mapas para ilustrar dicho periodo.



Mapa 6. Denuncias por nepotismo en los Ayuntamientos del Estado de México 2010

Fuente: Elaboración propia

Aunar sobre este periodo de gobierno se puede mencionar que en dicho

ejercicio se presentan la mayor cantidad de denuncias pues se dieron un total de 10 entre los cuales están municipios de noreste, norte y suroeste: estos son: Teotihuacán (3), Temascaltepec (2), Morelos (1), Nicolás Romero (1), Coacalco (1), Temascalapa (1), y Tezocuca (SIC) (1).

Al cruzar la información con las variables, política y población se encuentra lo siguiente:

Tabla 17. Características de los municipios con denuncias en 2010

Año de la denuncia	Municipio	Partido previo en el poder	Partido en el poder	Población⁷⁵
2010	Coacalco	PRI (ALIANZA POR MÉXICO)	PRI-PVEM-NA-PSD-PFD	278064
2010	Morelos	PRD-C	PRI-PVEM-NA-PSD-PFD	28 426
2010	Nicolás Romero	PRI (ALIANZA POR MÉXICO)	PRI-PVEM-NA-PSD-PFD	366 602
2010	Temascalapa	PAN	PRI-PVEM-NA-PSD-PFD	35 987
2010	Temascaltepec	PRI (ALIANZA POR MÉXICO)	PRI-PVEM-NA-PSD-PFD	32 870
2010	Teotihuacan	PRI (ALIANZA POR MÉXICO)	PRI-PVEM-NA-PSD-PFD	53 010
2010	Tezocuca (SIC)	PRD-PT	PRI-PVEM-NA-PSD-PFD	35 199

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2010) e IEEM (2006), (2009)

Como puede observarse las denuncias en su totalidad fueron para la Alianza encabezada por el PRI, un factor añadido en esta tabla fue el partido previo que gobernó para analizar si existió transición política, lo cual sólo ocurrió en tres ocasiones. En los municipios de Morelos, Temascalapa y Tezoyuca.

⁷⁵ Información obtenida del Censo de Población y vivienda 2010, elaborado por INEGI.

Mapa 7. Denuncias por nepotismo en los Ayuntamientos del Estado de México 2011



Hablando en números, el año 2011 presenta la segunda cantidad más importante en el trienio de denuncias con un total de 9. En ellas están presentes los siguientes territorios: Zumpango (1), Santo Tomas (1), Melchor Ocampo (2), Temoaya (1), Coacalco (2), Capulhuac (1) y Jilotzingo (1). La distribución de los municipios nos habla de dos zonas principales la primera ubicada nuevamente en el noreste y la segunda en el centro de la entidad.

Fuente: Elaboración propia

Tabla 18. Características de los municipios con denuncias en 2011

Año de la denuncia	Municipio	Partido previo en el poder	Partido en el poder	Población ⁷⁶
2011	Capulhuac	PRD	PT	34101
2011	Coacalco	PRI (ALIANZA POR MÉXICO)	PRI-PVEM-NA-PSD-PFD	278064
2011	Jilotzingo	PRD	PRI-PVEM-NA-PSD-PFD	17 970
2011	Melchor Ocampo	CONVERGENCIA	PRI-PVEM-NA-PSD-PFD	50 240
2011	Santo Tomas	PRD	PRI-PVEM-NA-PSD-PFD	9111
2011	Temoaya	PAN-PRD	PRI-PVEM-NA-PSD-PFD	90 010
2011	Zumpango	PRI (ALIANZA POR MÉXICO)	PAN	159 647

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2010) e IEEM (2006) (2009)

⁷⁶ Información obtenida del Censo de Población y vivienda 2010, elaborado por INEGI.

En este año también el principal partido con denuncias fue el PRI; también se establecieron para el PAN y PT; es importante señalar que de 7 municipios con denuncias en ese año 6 tuvo transición política.

Mapa 8. Denuncias por nepotismo en los Ayuntamientos del Estado de México 2012



En este año se presentaron una cantidad menor de denuncias a comparación de las presentadas en este bloque pues solo fueron exteriorizadas 4 en dos municipios. Cabe destacar, que en el municipio de Tepotzotlán se presentó una cantidad elevada pues hubo 3 demandas (nuevamente en territorio noreste), en comparación en el territorio de La Paz en la cual solo hubo 1.

Fuente: Elaboración propia

Tabla 19. Características de los municipios con denuncias en 2012

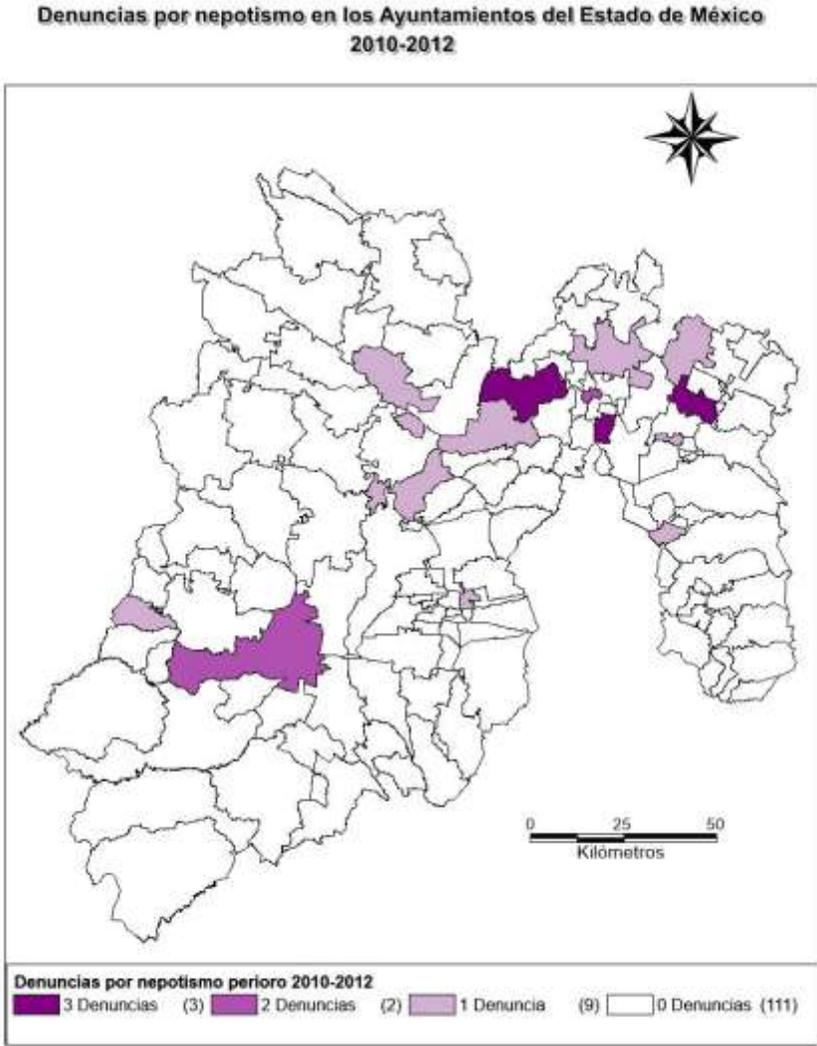
Año de la denuncia	Municipio	Partido previo en el poder	Partido en el poder	Población ⁷⁷
2012	La Paz	PRD	PRI-PVEM-NA-PSD-PFD	253 845
2012	Tepotzotlán	PRI (ALIANZA POR MÉXICO)	PRI-PVEM-NA-PSD-PFD	88 559

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2010) e IEEM (2006) (2009)

⁷⁷ Información obtenida del Censo de Población y vivienda 2010, elaborado por INEGI.

El periodo comprendido de 2010 a 2012 es donde se registra una mayor cantidad de denuncias por nepotismo en la entidad; así como aquel donde el PRI gobernaba casi en la totalidad de los municipios con quejas pues de 15 demarcaciones territoriales donde se presentaban denuncias en 13 administraba.

Mapa 9. Denuncia por nepotismo en los Ayuntamientos del Estado de México periodo 2010-2012



Fuente: Elaboración propia

Como se nota en el mapa 9, en el periodo comprendido de 2010 a 2012 se presentaron un total de 23 denuncias, en 15 municipios diferentes de los cuales su mayoría 12 están ubicadas en la zona norte del Estado y más específico nueve de ellos se encuentran en el noreste de la entidad.

Tabla 20. Denuncias por nepotismo 2013-2015

2013		2014		2015 ⁷⁸	
Municipio	Denuncias	Municipio	Denuncias	Municipio	Denuncias
Chapultepec	1	Metepec	1	Ixtapaluca	1
Xonacatlán	1	Lerma	2	Acambay	1
Zumpango	2	Atizapán	1	El Oro	1
		Zumpango	1	Atlautla	1
Total	4		5		4

Fuente: Elaboración propia

Mientras que en el tercer periodo conformado por los años 2013, 2014 y 2015, tuvo la menor cantidad de denuncias con un número de 13. Cabe señalar que durante el año dos mil dieciséis sólo se había presentado un total de una denuncia en el municipio de Tecámac, territorio en su mayoría de carácter urbano.

Continuando con la línea del análisis con la variable política se presenta la siguiente tabla:

Tabla 21. Características de los municipios con denuncias en 2013

Año de la denuncia	Municipio	Partido previo en el poder	Partido en el poder	Población
2013	Chapultepec	(PRI-PVEM-NA-PSD-PFD	PRI-PVEM-NA	9676
2013	Xonacatlán	PRI-PVEM-NA-PSD-PFD	PT	46 331
2013	Zumpango	PAN	PRI-PVEM-NA	159 647

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2010) e IEEM (2009) (2012)

⁷⁸ El oficio de respuesta a la solicitud de acceso a la información hace mención de un total de 5 denuncias presentadas en el año 2015 pero en el desglose presentado por la unidad de transparencia el total es de 4.

Mapa 10. Denuncias por nepotismo en los Ayuntamientos del Estado de México 2013



Fuente: Elaboración propia

El año de 2013 también está representado por un número escueto de denuncias al existir solo un total de 4 en tres municipios, estos son: Chapultepec (1), Xonacatlán (1), Zumpango (2). Es importante señalar que esta ocasión sería el tercer año en el que el primer territorio tiene demandas, mientras que del último se puede rescatar que sería su segunda ocasión. De igual manera, en este ejercicio el partido con mayor cantidad de denuncias es el PRI, cabe destacar que otra variable es la transición política en dos municipios.

Mapa 11. Denuncias por nepotismo en los Ayuntamientos del Estado de México 2014



Fuente: Elaboración propia

Como se había abordado anteriormente el periodo 2013- 2015 tiene el más bajo índice de querellas presentadas en el año 2014 existieron un total de 5, las cuales se ubicaron en los ayuntamientos de: Lerma (2), Atizapán (1), Metepec (1) y Zumpango (1). En los primeros dos casos es la primera vez que existen denuncias mientras que en los últimos ya se había presentado previamente. En la tabla 22 se enuncian a los partidos en el poder y la población con la que contaba dichos territorios.

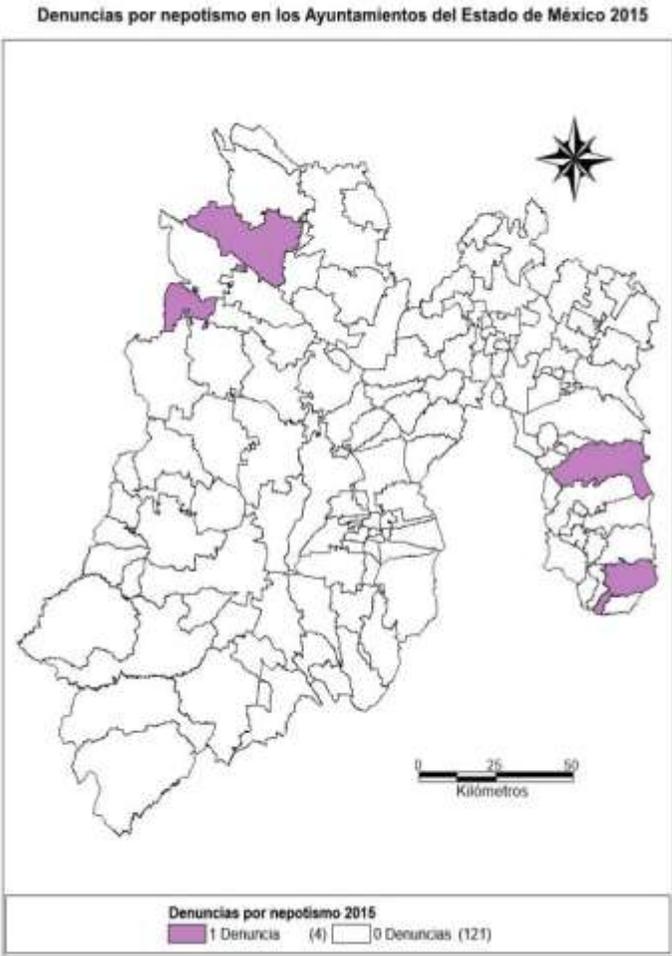
Tabla 22. Características de los municipios con denuncias en 2014

Año de la denuncia	Municipio	Partido previo en el poder	Partido en el poder	Población
2014	Atizapán	(PRI-PVEM-NA-PSD-PFD)	PRI-PVEM-NA	10 299
2014	Lerma	PRI-PVEM-NA-PSD-PFD	PRI-PVEM-NA	134 799
2014	Metepec	PRI-PVEM-NA-PSD-PFD	PRI-PVEM-NA	214 162
2014	Zumpango	PAN	PRI-PVEM-NA	159 647

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI 2010 e IEEM (2009) (2012)

De los cuatro municipios que presentan alguna denuncia por este tipo de arbitrariedades estos eran administrados por coaliciones encabezadas por el PRI; es importante señalar que solo en una existió transición política y que en tres la cantidad superaba los 100 mil habitantes.

Mapa 12. Denuncias por nepotismo en los Ayuntamientos del Estado de México (2015)



Fuente: Elaboración propia

En este año se presentan un total de cuatro denuncias en los territorios de:

Ixtapaluca (1), Acambay (1), El Oro (1), y Atlautla (1). En este caso los territorios se encuentran en dos regiones principales: la noroeste y la sureste. En esta ocasión las condiciones políticas se asemejan a la anterior debido a que las quejas se concentran en 4 demarcaciones, tres de ellas gobernadas por el PRI y en una se presenta una transición política del PRI al PAN, tal y como se muestra en la siguiente tabla:

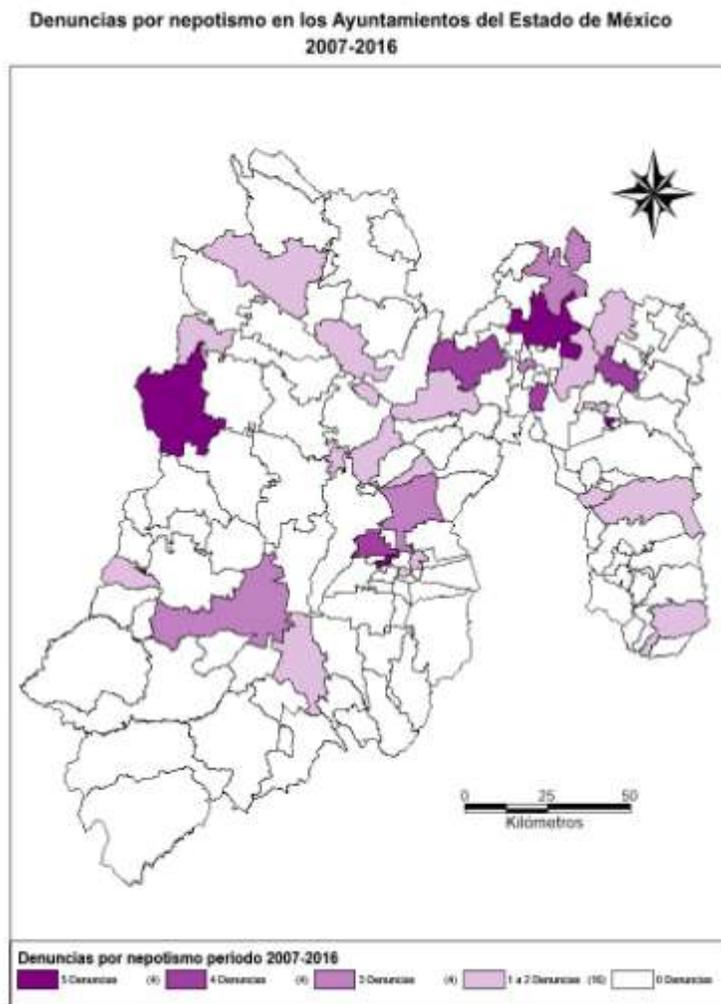
Tabla 23. Características de los municipios con denuncias en 2015

Año de la denuncia	Municipio	Partido previo en el poder	Partido en el poder	Población
2015	Acambay	PRI-PVEM-NA-PSD-PFD	PRI-PVEM-NA	66 034
2015	Atlautla	PRI-PVEM-NA-PSD-PFD	PAN	30 945
2015	El Oro	PRI-PVEM-NA-PSD-PFD	PRI-PVEM-NA	37 343
2015	Ixtapaluca	PRI-PVEM-NA-PSD-PFD	PRI-PVEM-NA	495 563

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2015) e IEEM (2009) (2012)

Con base en las últimas tres tablas se afirma que el partido que estando en el poder tuvo un mayor número de denuncias durante el periodo 2013-2015 fue el Partido Revolucionario Institucional, ello debido a que de las 10 demarcaciones en 8 gobernaba el PRI lo que se atribuye en un 80%.

Mapa 13. Denuncias por nepotismo en los Ayuntamientos del Estado de México 2007-2016.



Fuente: Elaboración propia

A través de un análisis de la información otorgada por la unidad de transparencia se encontró que los municipios en los cuales hubo denuncia en tres años diferentes son Chapultepec, Zumpango y Metepec; así como los territorios en los cuales se presentaron una mayor cantidad de denuncias fueron: Chapultepec con 7, Chiconcuac 4, Zumpango 4 y Metepec y Coacalco con 3 cada uno.

Tabla 24. Denuncias por nepotismo en los Ayuntamientos del Estado de México

Año de la denuncia	Municipio	Partido previo en el poder	Partido en el poder	Población
2007	Chapultepec	PAN	PRI (ALIANZA POR MÉXICO)	6581
2007	Chapultepec	PAN	PRI (ALIANZA POR MÉXICO)	6581
2007	Chiconcuac	PT	CONVERGENCIA	19656
2007	Chiconcuac	PT	CONVERGENCIA	19656
2007	Hueyoxtla	PRD	PRI (ALIANZA POR MÉXICO)	36512
2007	Metepec	PAN	PRD-PT	206005
2007	San José del Rincón	PRI-PVEM	PAN	79945
2007	San José del Rincón	PRI-PVEM	PAN	79945
2008	Coatepec Harinas	PT	PRI (ALIANZA POR MÉXICO)	31 860
2009	Chapultepec	PAN	PRI (ALIANZA POR MÉXICO)	6581
2009	Chapultepec	PAN	PRI (ALIANZA POR MÉXICO)	6581
2009	Chiconcuac	PT	CONVERGENCIA	19656
2009	Chiconcuac	PT	CONVERGENCIA	19656
2009	Hueyoxtla	PRD	PRI (ALIANZA POR MÉXICO)	36512
2009	Metepec	PAN	PRD-PT	206005
2009	San José del Rincón	PRI-PVEM	PAN	79945
2009	San José del Rincón	PRI-PVEM	PAN	79945
2010	Coacalco	PRI (ALIANZA POR MÉXICO)	PRI-PVEM-NA-PSD-PFD	278064
2010	Morelos	PRD-C	PRI-PVEM-NA-PSD-PFD	28 426
2010	Nicolás Romero	PRI (ALIANZA POR MÉXICO)	PRI-PVEM-NA-PSD-PFD	366 602
2010	Temascalapa	PAN	PRI-PVEM-NA-PSD-PFD	35 987
2010	Temascaltepec	PRI (ALIANZA POR MÉXICO)	PRI-PVEM-NA-PSD-PFD	32 870
2010	Temascaltepec	PRI (ALIANZA POR MÉXICO)	PRI-PVEM-NA-PSD-PFD	32 870
2010	Teotihuacan	PRI (ALIANZA POR MÉXICO)	PRI-PVEM-NA-PSD-PFD	53 010
2010	Teotihuacan	PRI (ALIANZA POR MÉXICO)	PRI-PVEM-NA-PSD-PFD	53 010
2010	Teotihuacan	PRI (ALIANZA POR MÉXICO)	PRI-PVEM-NA-PSD-PFD	53 010
2010	Tezocuca	PRD-PT	PRI-PVEM-NA-PSD-PFD	35 199
2011	Capulhuac	PRD	PT	34101
2011	Coacalco	PRI (ALIANZA POR MÉXICO)	PRI-PVEM-NA-PSD-PFD	278064
2011	Coacalco	PRI (ALIANZA POR MÉXICO)	PRI-PVEM-NA-PSD-PFD	278064
2011	Jilotzingo	PRD	PRI-PVEM-NA-PSD-PFD	17 970
2011	Melchor Ocampo	CONVERGENCIA	PRI-PVEM-NA-PSD-PFD	50 240
2011	Melchor Ocampo	CONVERGENCIA	PRI-PVEM-NA-PSD-PFD	50 240
2011	Santo Tomas	PRD	PRI-PVEM-NA-PSD-PFD	9111

2011	Temoaya	PAN-PRD	PRI-PVEM-NA-PSD-PFD	90 010
2011	Zumpango	PRI (ALIANZA POR MÉXICO)	PAN	159 647
2012	La Paz	PRD	PRI-PVEM-NA-PSD-PFD	253 845
2012	Tepotzotlán	PRI (ALIANZA POR MÉXICO)	PRI-PVEM-NA-PSD-PFD	88 559
2012	Tepotzotlán	PRI (ALIANZA POR MÉXICO)	PRI-PVEM-NA-PSD-PFD	88 559
2012	Tepotzotlán	PRI (ALIANZA POR MÉXICO)	PRI-PVEM-NA-PSD-PFD	88 559
2013	Chapultepec	(PRI-PVEM-NA-PSD-PFD	PRI-PVEM-NA	9676
2013	Xonacatlán	PRI-PVEM-NA-PSD-PFD	PT	46 331
2013	Zumpango	PAN	PRI-PVEM-NA	159 647
2013	Zumpango	PAN	PRI-PVEM-NA	159 647
2014	Atizapán	(PRI-PVEM-NA-PSD-PFD	PRI-PVEM-NA	10 299
2014	Lerma	PRI-PVEM-NA-PSD-PFD	PRI-PVEM-NA	134 799
2014	Lerma	PRI-PVEM-NA-PSD-PFD	PRI-PVEM-NA	134 799
2014	Metepec	PRI-PVEM-NA-PSD-PFD	PRI-PVEM-NA	214 162
2014	Zumpango	PAN	PRI-PVEM-NA	159 647
2015	Acambay	PRI-PVEM-NA-PSD-PFD	PRI-PVEM-NA	66 034
2015	Atlautla	PRI-PVEM-NA-PSD-PFD	PAN	30 945
2015	El Oro	PRI-PVEM-NA-PSD-PFD	PRI-PVEM-NA	37 343
2015	Ixtapaluca	PRI-PVEM-NA-PSD-PFD	PRI-PVEM-NA	495 563
2016	Tecamac	PRI-PVEM-NA	PRI-PVEM-NA	446 008

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2005, 2010, 2015) e IEEM (2006, 2009, 2012, 2015)

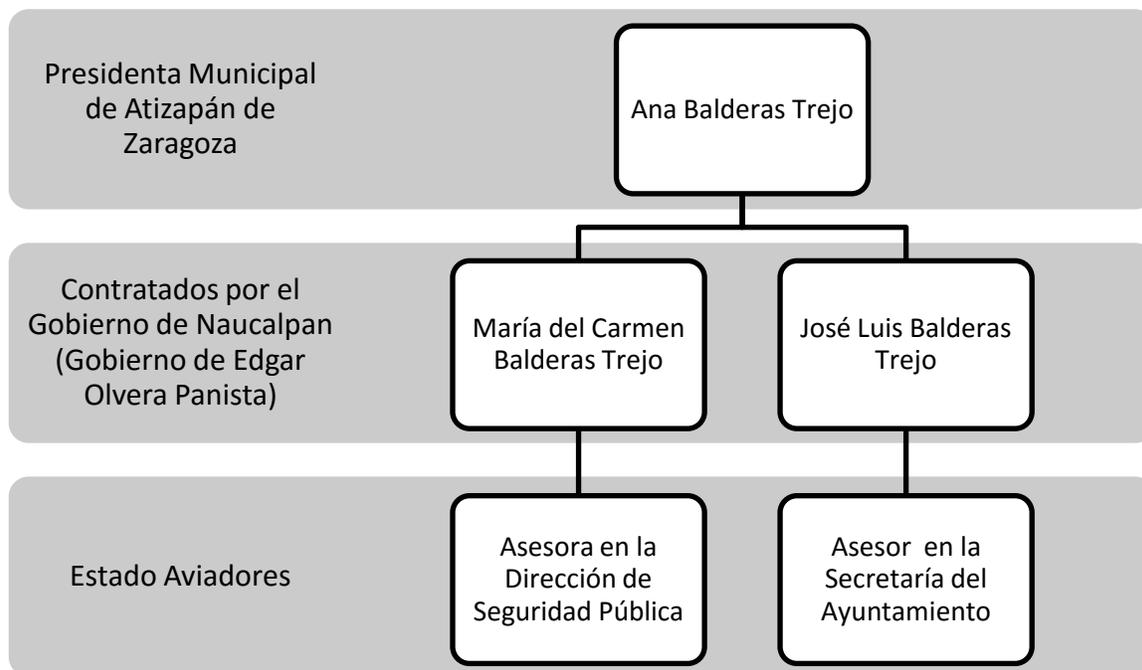
El conglomerar el número de denuncias de los años 2007 al 2016, nos permite conocer características básicas de los municipios en los cuales se presentaron, entre ellas están:

- El PRI gobernaba en alianza o coaliciones en 40 de los casos.
- El segundo partido más denunciado es el pan con 7 incidencias.
- En treinta y tres ocasiones existió transición política en los gobiernos municipales.

Entonces se puede decir que el nepotismo se encuentra presente en el día a día algunos ejemplos de la actualidad están presentes en las siguientes redes:

Redes de Nepotismo

Diagrama 3. Red de nepotismo Ana Balderas Trejo



Fuente: Elaboración propia con base en Reforma (2016)

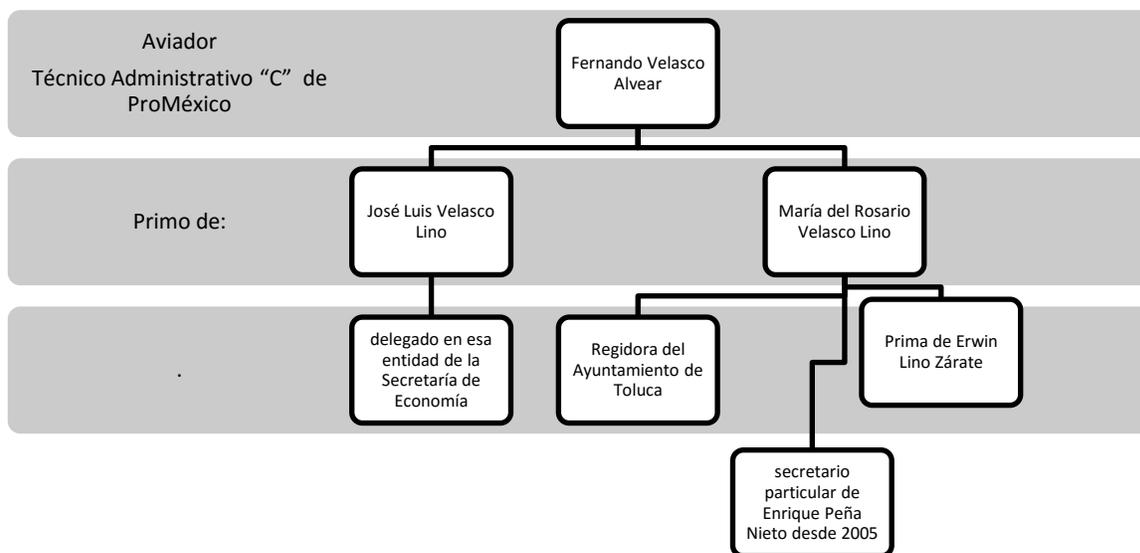
Uno de los casos presentados por los medios de comunicación en el Estado de México es el de la Presidenta Municipal de Atizapán de Zaragoza Ana Balderas Trejo quien fue evidenciada en redes sociales por atuendos costosos y que desató una investigación sobre su sueldo⁷⁹ y relaciones, en el reportaje con fecha 13 de Junio (2016), se hace mención sobre contrataciones cruzadas por el Ayuntamiento a cargo de Balderas y el de Naucalpan de Olvera ambos Panistas.

Lo anterior debido a que María del Carmen Balderas Trejo y José Luis Balderas Trejo fueron contratados por el gobierno municipal panista ya antes mencionado, con un estado de aviadores como asesora en la dirección de seguridad pública y asesor en la secretaría de ayuntamiento respectivamente.

⁷⁹ El sueldo neto de Balderas oscila en 72 mil 83 pesos mensuales (Sin Embargo, 2016)

Otro caso evidenciado en medios de comunicación es el relacionado con Velasco Alvear.

Diagrama 4. Red de nepotismo Fernando Velasco Alvear



Fuente: Elaboración propia con base en Tourliere & Campa (2016)

El caso de Fernando Velasco (caso expuesto en la Revista Proceso) es un ejemplo de corrupción en nuestro país, en él se presenta a una figura con influencias en altas esferas políticas del Estado que ha desempeñado un puesto como Técnico Administrativo nivel C en ProMéxico desde finales de 2014.

La red es presentada debido a los lazos familiares que le otorgan contacto al mismo, entre ellos encontramos a su primo José Luis Velasco Lino secretario de economía del Estado de México y María Rosario Velasco Lino, tal como muestra el diagrama 4.

Ambos casos tienen características en común, la exposición de la práctica

en los medios de comunicación; por ende y de acuerdo a las legislaciones que regulan al nepotismo se puede afirmar que un factor importante es la participación ciudadana, pues las denuncias de la población son la mejor garantía de que existe una vigilancia de la conducta de los funcionarios. Es por ello, que una parte sustancial en la lucha contra este tipo de corrupción es la contraloría social, desafortunadamente ésta no se ha integrado de forma satisfactoria en los planes nacionales de desarrollo ni en los Estatales.

A continuación, se enlista a las acciones consideradas en la materia:

Tabla 25. La denuncia ciudadana en los Planes Nacionales de desarrollo 1983-2012

Denuncia ciudadana (Contraloría social)	
1983-1988	Ausencia de la participación ciudadana mediante las contralorías sociales.
1989-1994	No se contaba con contralorías sociales. Falta de oportunidad en la atención de las denuncias y sugerencias de los ciudadanos. No se contaban con mecanismos para que la sociedad se pronunciara respecto de la actuación de los funcionarios.
1995-2000	Deficiente seguimiento de las quejas y denuncias.
2001-2006	Las contralorías sociales y los sistemas de quejas y denuncias resultan insuficientes y limitados para atender a la ciudadanía. La ausencia de un entorno de confianza para facilitar la participación de los servidores públicos y de la ciudadanía para advertir y denunciar conductas irregulares.
2007-2012	Desconfianza de la sociedad respecto de las instituciones de gobierno y a la actuación de las autoridades. Falta de participación ciudadana en la prevención y combate de la corrupción por medio de denuncias.

Fuente: Secretaría de la Función Pública (2011).

La tabla anterior denota la apertura sistemática de la contraloría social en el combate a la corrupción; en ella se vislumbra en los primeros planes de desarrollo analizados la inexistencia de participación ciudadana a través de contraloría social así como de mecanismos que la garantizaran; posteriormente a su incorporación la problemática fue la falta de seguimiento de las quejas lo que se tradujo en desconfianza por parte de la población.

Capítulo 4. El fortalecimiento de la ética como respuesta a la corrupción por nepotismo en los ayuntamientos del Estado de México

La presente investigación partió de la premisa sustancial que el Nepotismo como forma de corrupción política prevalece a pesar de las legislaciones que sancionan este tipo de ilícitos en los Ayuntamientos del Estado de México debido factores como la cultura política, fundamentada en variables explicativas como: la región, la composición demográfica, las condiciones económicas y factores políticos, que derivan en un bajo nivel de denuncias ante las autoridades correspondientes.

La construcción de los primeros tres capítulos permitieron identificar algunas características para entender al nepotismo, a continuación se enumeran algunas: el capítulo uno, ayudó a comprender que la corrupción desde un enfoque normativo es la desviación de una norma establecida, cabe destacar que ello implica una limitación debido a que se dejan fuera actos que no se hayan regulado previamente; por ello, la investigación se ha complementado con el enfoque en el sentido estricto de la palabra de Diego (2009a) ésta implica de igual manera a todas aquellas desorientaciones del deber ser. Por tal motivo, el nepotismo puede considerarse como una manifestación de corrupción desde los dos enfoques manifestados.

En el segundo debido a que es una desviación del deber ser, esto al contratar a personal olvidando los perfiles y dando preferencia a familiares. Mientras que desde el normativo para que un acto se pueda considerar como corrupto éste debe implicar una violación a las normas previamente establecidas. Cuando se contrata a personal por nepotismo en el Estado de México dicho suceso está enmarcado en una transgresión de los artículos 8 Fracciones XI y XIV de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y de las fracciones XIII y XVIII del artículo 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios; cuyo incumplimiento genera en consecuencia una infracción de ésta ley.

Otro aspecto digno de rescatar del capítulo uno implica que la mayoría de las definiciones (Arellano & Coronilla (2012), Lascano (2007), Garzón (2007), Machado (2006), Malem (2002), entre otros, señalan la obtención de un beneficio particular. En el objeto de la presente investigación esta premisa se quebranta debido a que la gracia es atribuida al personal contratado; de acuerdo a Stanislav Andreski citado por Morris (1992) este hecho podría considerarse como corrupción solidaria, cuyas características actuales en México son resultado del proceso democratizador que se dio después de la revolución mexicana.

Como se abordó en el capítulo dos, con un partido en el poder (PNR, PRM y posteriormente el PRI), se adoptó en México un Estado corporativista cuyo funcionamiento radica en el establecimiento de redes clientelares; para Morris (1992) la relación que se generó entre el Estado y Sociedad dio cabida a la práctica de formas de reclutamiento de personal con un alto peso en la lealtad lo que desencadenaba en prácticas como el amiguismo y el nepotismo.

Sin embargo, aún cuando existe un reconocimiento general de estos fenómenos son escasos los estudios en especial del nepotismo; esto justificable gracias a una premisa encontrada en la revisión bibliográfica realizada: la discrecionalidad, una de las principales características de la corrupción; la cual genera que en décadas se haya hablado de la existencia de esta práctica sin datos fiables que puedan dar referencia de su intensidad y alcances. Por ello, el acercamiento realizado por Transparencia Internacional y Transparencia Mexicana ha permitido medir la percepción que los ciudadanos tienen respecto a estos actos.

El índice de Percepción de la corrupción⁸⁰ como se ha abordado en el capítulo dos, da pauta a analizar que las muestras encuestadas en el periodo 1995-2016; consideran a México como un país corrupto pues sus puntuaciones han sido debajo del 40% de la calificación en cada uno de los años. Mientras que

⁸⁰ Véase Diagrama 2.

el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno⁸¹ da pauta para regionalizar la percepción por entidades federativas.

En el mapa 1, presentado en el capítulo 2 se analiza al promedio de los puntajes obtenidos en las Encuestas Nacionales de percepción de la corrupción y buen gobierno de los años 2001, 2003, 2005, 2007, 2010; en ella se puede observar una relación directa entre índice, región y densidad de población; lo que se traduce en a mayor densidad de población mayor índice de corrupción, aglutinando los puntajes más altos en la región centro del país⁸².

Mientras que la Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas nos permitió acercarnos a la visión que los ciudadanos tienen en torno al fenómeno de la corrupción; por ello, en el tenor de la primera ENCUP la población entrevistada hacía mención de confiar poco en las políticas anticorrupción⁸³.

Cabe destacar que es a partir de la década de los ochentas donde se dan las primeras manifestaciones organizadas de exigencia de lucha anticorrupción; es por ello, que se desencadenaron una serie de acciones que buscan la reducción del fenómeno entre ellas están: la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Ley de Responsabilidades Administrativas y el más reciente el Sistema Nacional Anticorrupción. La Secretaría de la Función Pública (2009) reconoce que las acciones emprendidas (hasta ese 2009) eran básicamente de carácter sancionador dejando de lado lo preventivo, lo cual trasciende hasta el actual Sistema Nacional Anticorrupción.

Como tal el nepotismo; encuentra una forma de regulación en dichas leyes,

⁸¹ Véase tabla 6.

⁸² Distrito Federal, Estado de México, Guerrero y Puebla con mayores índices de Percepción de la corrupción.

⁸³ Véase gráfico 5.

empero, como antítesis a este tipo de corrupción se podría aludir al servicio Profesional de Carrera cuyos inicios en México se remontan al periodo 1983-1988 donde los lineamientos establecían que se garantizaría la estabilidad y seguridad de los empleos a través del mismo. A continuación se enumeran las acciones planteadas por Plan Nacional de Desarrollo desde la implementación de esta herramienta.

Tabla 26. La denuncia ciudadana en los Planes Nacionales de desarrollo

Sexenio	Acciones
1983-1988	Se anunció la instauración del servicio civil de carrera considerando que la estabilidad y seguridad de los empleos de los trabajadores de base quedará garantizada, lo que promovería mayores grados de responsabilidad, diligencia y rendimiento; en conjunto con la simplificación y organización de la estructura del sector público.
1989-1994	No se estableció ninguna problemática sobre el servicio civil de carrera.
1995-2000	Se planteaba a la profesionalización del servicio público como opción para dar continuidad a los programas de trabajo. Además se establecía la necesidad de contar con un código claro de ética del servidor público y promover esquemas de remuneración, promoción e incentivos basados en el mérito y la capacidad profesional.

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de la Función Pública (2011)

Entonces, el programa se vio mermado durante el siguiente sexenio de Carlos Salinas de Gortari y retomado hasta el gobierno de Ernesto Zedillo donde se planeaba que la profesionalización diera continuidad a los programas de trabajo contando con un código de ética y un esquema de retribuciones. Es así

que después de 34 años que se reconoció la instauración de la profesionalización en el gobierno está no ha cumplido con los objetivos establecidos.

En el tenor del incumplimiento de metas, la correlación elaborada por Casar (2016) entre el gasto en el combate anticorrupción y el IPC de Transparencia Internacional ha demostrado que el aumento de la primera variable no tiene influencia alguna respecto a la segunda; lo que da pauta para mencionar que la política anticorrupción seguida desde el año 2004 no ha brindado resultados perceptibles para la ciudadanía.

Es así que se cuestiona la efectividad del diseño de la lucha anticorrupción la cual mayoritariamente es basada en la sanción, por ello, es necesario dar pautas para la construcción de herramientas de carácter preventivo como en el caso del nepotismo⁸⁴; donde su combate se limita a la investigación y en algunas ocasiones a la sanción exclusivamente después de una denuncia de por medio es en este caso que se debe garantizar procesos de reclutamiento que eviten la contratación de personal sin características para el puesto como familiares y amigos.

En la investigación, conocer el número de denuncias presentadas por este tipo de irregularidades ayudó a percatar la baja participación ciudadana en el combate a la corrupción⁸⁵; cabe destacar que en los planes de desarrollo Nacional el concepto de contraloría social ha sido relegado por lo cual no se garantiza ni fomenta la participación de la población trayendo por defecto la discrecionalidad respecto a esa colaboración.

Por lo anterior, la construcción de los tres capítulos anteriores favoreció en la comprobación de la hipótesis de investigación donde se puede afirmar que el nepotismo como forma de corrupción política prevalece a pesar de las

⁸⁴ Véase capítulo 3.

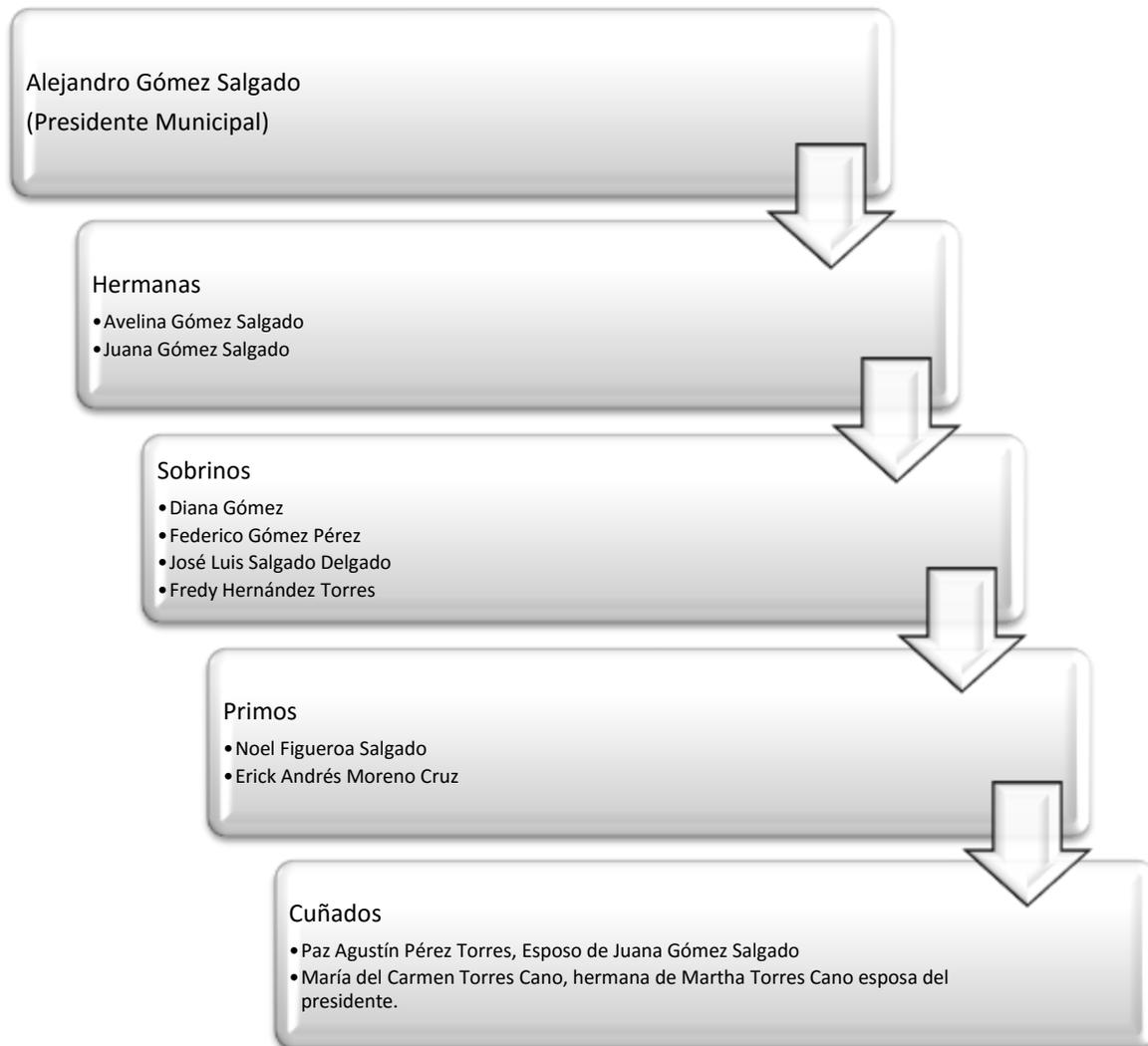
⁸⁵ Véase tabla 10.

legislaciones que sancionan este tipo de ilícitos en los Ayuntamientos del Estado de México. Es necesario hacer una precisión en la diferencia sustancial de la información sobre la cantidad de denuncias presentadas obtenida mediante la solicitud de acceso a la información y las notas periodísticas publicadas en los medios de comunicación; pero a pesar de ello es indudable que este tipo de corrupción aún se práctica.

De igual manera se llegó a comprobar que el ejercicio del nepotismo al igual que los demás tipos de desviaciones en México adquiere características propias de la cultura política mexicana. Además el índice de percepción de la corrupción por entidad federativa tiene variables que se correlacionan entre las que se destacan la región y la composición demográfica. En el caso particular del nepotismo en los Ayuntamientos del Estado de México una variable que genera una relación con las denuncias son los factores políticos en especial la alternancia en el poder; como fue el caso de 2011 en el municipio de Melchor Ocampo, un ejemplo de que la corrupción puede llegar a niveles endémicos.

El caso fue documentado periodísticamente, salió a la luz después que el regidor Tomás García Sánchez asegurara que el Alcalde Alejandro Gómez Salgado, la síndico Ana María Regalado y cuatro regidores mantenían en la nómina del Ayuntamiento al menos a 23 familiares, (Barrera, 2011). Analizando las características políticas del municipio se puede mencionar que existió transición política del partido Convergencia al PRI-PVEM-NA. Además es importante mencionar que el regidor que presentó la queja forma parte de las filas del PRD; mientras que los señalados son pertenecientes al Partido Revolucionario Institucional. En el siguiente diagrama se anexan los nombres de los familiares del edil que desempeñaban algún cargo dentro de su administración.

Diagrama 5. Caso de nepotismo de Alejandro Gómez Salgado 2011 Melchor Ocampo



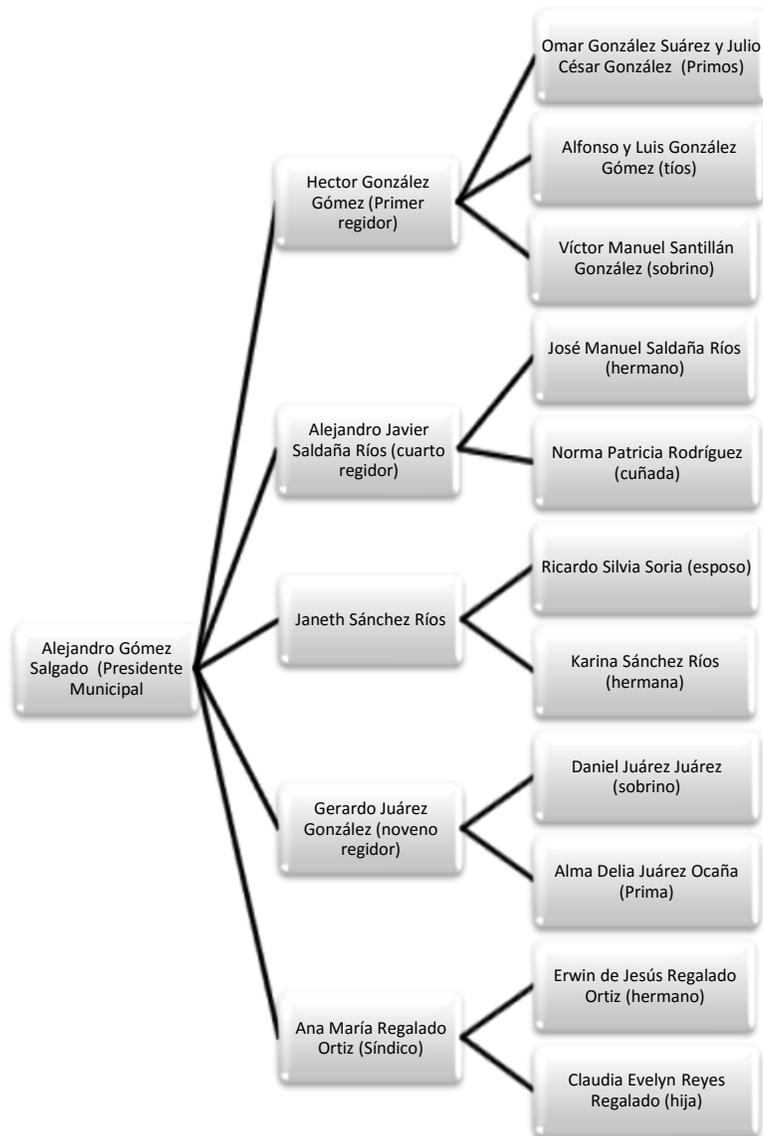
Fuente: Elaboración Propia con base en Barrera (2011)

En la imagen anterior se pueden observar el nombre de las personas que percibían un salario a costas del erario público y tenían una relación parental directa con el edil entre los cuales están: sus dos hermanas, cuatro sobrinos, dos primos y por el lado civil a dos cuñados. Este ejemplo es un caso particular de una práctica deshonesta que viola las normatividades en el Estado de México por

nepotismo en donde se obtiene un beneficio para sus familiares.

Es notable mencionar que la acusación por este tipo de corrupción no concluye con los ciudadanos presentados; sino, se extiende a regidores y a la síndico, como puede visualizarse en el diagrama 6.

Diagrama 6. Nepotismo en el Ayuntamiento de Melchor Ocampo 2011



Fuente: Elaboración propia con base en Barrera (2011)

En cuestión del primer regidor Héctor González Gómez perteneciente del Partido Revolucionario Institucional, la acusación llegó a dar preferencia en la contratación de dos primos, dos tíos y un sobrino, con un total de cinco asignaciones por este medio. Para el cuarto regidor Alejandro Javier Saldaña Ríos la queja es contra José Manuel Saldaña Ríos su hermano y su esposa Norma Patricia Rodríguez.

Mientras que la imputación realizada a la regidora Janeth Sánchez Ríos constaba de su esposo Ricardo Silvia Soria y su hermana Karina Sánchez Ríos. En el caso del noveno regidor Gerardo Juárez González la querrela fue presentada por la contratación de su sobrino Daniel Juárez Juárez y su prima Alma Delia Juárez Ocaña. Por último otra funcionaria a la que se le atribuye corrupción por nepotismo directamente es la síndico Ana María Regalado Ortiz debido a la contratación de su hermano Erwin de Jesús Regalado Ortiz y su hija Claudia Evelyn Reyes Regalado. De lo anterior se pueden rescatar puntos clave como:

- La contratación de familiares de los implicados es un caso de preferencia.
- La denuncia fue presentada por la oposición.
- Entre mayor rango es el puesto en el ayuntamiento mayor contratación de familiares quedando: 8 para el presidente municipal, 5 para el primer regidor y dos para los demás participantes de la red de nepotismo.

Basándose en lo anterior, las acciones emprendidas por el Gobierno de la República y del Estado de México en especial, fueron elaboradas desde un enfoque normativo con carácter sancionador que de ninguna manera han evitado la práctica del nepotismo; por ende, es necesario complementarlo con un enfoque ético, sin olvidar las legislaciones que le otorgan la característica de obligatoriedad. Lo que se traduciría en prevención, situada en el proceso de selección de aspirantes, contratación y seguimiento de funcionarios públicos.

En la premisa citada anteriormente se encuentra una de las principales debilidades del combate a la corrupción la cual radica en la inexistencia de métodos que permitan la indagación oportuna y eficaz de las faltas administrativas como el caso del nepotismo.

4.1 Hacia una visión ética

Como se ha mencionado la discrecionalidad es una de las características de la corrupción; cuando este factor se manifiesta en el reclutamiento de actores para cargos públicos, puede ocurrir que los contratos se den sin profesionalidad y con favoritismo, olvidando el mérito, las cualidades y los conocimientos que deberían tener las figuras a contratar.

Cuando se practica el nepotismo la eficacia, eficiencia, y la efectividad disminuye menoscabando la dignidad y la honorabilidad de la gestión pública y del bien común; rompiendo con la idea de Klingner (1998) para quien es necesario mantener un balance apropiado entre cuatro valores claves y conflictivos: la efectividad política, la eficiencia administrativa, los derechos de los empleados y la representación de grupos diversos de la sociedad como empleados públicos.

Cuando no se cumple con el balance mencionado por Klingner (1998) influyen en los demás valores, un ejemplo de ello es la afectación directa que genera la administración de recursos humanos en el desarrollo de la efectividad del Estado; pues al olvidar el establecimiento de perfiles para los puestos públicos ocasiona una deficiencia en la realización de tareas. Lo cual desde el enfoque estricto de la palabra ello implicaría una manifestación de corrupción.

Por tal motivo en la función pública el establecimiento de valores es fundamental uno generalmente abocado es la lealtad, el cual para Diego (2015a) debe establecerse en Códigos de Gobierno o Códigos de conducta, cuando se practica desviaciones como el nepotismo éste valor es atentado debido a que se presenta una disyuntiva entre asignársele al puesto que se ostenta o a la persona

que lo asignó, por consiguiente favorece un conflicto de intereses entre el personal y el público.

Son aquellas asignaciones de personal sin vocación las que convierten a los funcionarios en politicastos; disminuyendo la credibilidad de las instituciones; es por ello que Diego (2009b) propone un programa de formación durante el proceso de reclutamiento y selección de funcionarios pues ve que en:

“Asuntos que son vitales para el Estado, de no ser personas de mérito las escogidas, se podrían ocasionar grandes daños a la comunidad y a las instituciones. Para evitar que los individuos en cargos públicos realicen actos nocivos para el Estado es preciso que éstos sean elegidos tanto por su capacidad como por su calidad moral y ser llamados a rendir cuentas de sus acciones cuando se les solicite” (Diego, 2009b:27).

La cita anterior denota puntos clave, como la trascendencia de selección de personal para desempeñar asuntos públicos, en la cual se busque la idoneidad de un perfil donde se combine la capacidad y la moral; para ello es necesario apoyar al proceso de contratación de la ética, la cual puede entenderse como:

“La disciplina del conocimiento que tiene por objeto el estudio de los distintos caracteres, hábitos, costumbres y actitudes del ser humano clasificándolas en buenas (honestidad, veracidad, prudencia) o malas (codicia, mentira, injusticia), debidas o indebidas, convenientes o nocivas para el ser humano, enseñando cuáles son aquellas acciones dignas de imitar” (Diego, 2009b:12).

En cuestiones de orden público se implementa a la ética pública la cual suele ser referente a los criterios específicos que debe poseer el servidor público en su actuar gubernamental y que al dar referencias de las acciones convenientes, es un enfoque que ayuda a la lucha contra la corrupción en especial desde la prevención.

Considerando que la administración pública es la responsable de prestar servicios a la comunidad, entonces para todo gobierno es importante la eficiencia, y efectividad, por tal motivo los servidores deben ser incorporados a sus puestos bajo esquemas de habilidad y mérito, además servir realmente para la ciudadanía. De ahí la trascendencia de incorporar verdaderos procesos de selección de aspirantes, con el propósito de disponer de servidores públicos profesionales, aquí la obligación de fomentar los principios éticos en dichos procesos.

La ética era un tema recurrente en la antigüedad, entre los clásicos que habían enmarcado sus estudios en este campo, encontramos a: Platón, Aristóteles, Plutarco, Séneca, Cicerón, Marco Aurelio o Confucio, cuyas obras han trascendido hasta nuestros días por su importancia y aplicación.

Tabla 27. Principales obras sobre ética

Autor	Obra
Aristóteles	Ética Nicomaquea, Eudemia, La Gran Ética, Magna Moral.
Plutarco	Vidas Paralelas, Sobre la moralia.
Cicerón	Tratado Sobre los deberes (desarrolla la descripción de cuatro virtudes esenciales: templanza, prudencia, fortaleza y sabiduría)
Seneca	Tratados Morales (interés por la ética)
Marco Aurelio	Meditaciones
Confucio	Cuatro Grandes libros

Fuente: Elaboración propia con base en Diego (2009b)

Ciertamente en la antigüedad estos filósofos hacían referencia a las

virtudes y los vicios que en la actualidad se han denominado valor y antivalores; es importante retornar a observar estas posturas pues los actuales instrumentos de control de los servidores públicos se centran en un enfoque normativo formulado a través de la promulgación de leyes y reglamentos, los cuales a través de este trabajo se ha demostrado no son suficientes.

La ética como herramienta anticorrupción es relativamente nueva ésta se encuentra presente a partir de la última década del siglo XX después de los múltiples escándalos por antivalores; para comprender su importancia recordemos la postura de Laporta (1997) que hacía referencia a que no existe ningún sistema de control externo más poderoso que aquellos que se centran en la parte interna del individuo, completandolo con la visión de Diego (2009b) el antídoto es trabajar en la conciencia de cada individuo a través de la interiorización de valores que se encaminen al autocontrol, basado en el despertar de una supra conciencia que permita discernir entre lo correcto y lo incorrecto y le permita actuar acertadamente.

Por tal motivo la ética aplicada a la función pública es de vital importancia porque tiene como eje central la idea de servicio, orientada al bien común lo que representaría la antítesis de la corrupción, lo cual se logrará a partir de la inserción de valores en los funcionarios públicos, de forma tal que le permitan el bien actuar por decisión y no solo por seguir una serie de puntos enmarcados en normas.

En este sentido el reconocimiento de líneas de acción que fomenten la ética pública se está convirtiendo en una constante a nivel internacional, dentro de las acciones que se han presentado están las siguientes:

Tabla 28. Acciones de promoción de ética a nivel internacional

País	Lugar en IPC 2016	Área	Funciones
Australia	13 con un puntaje de 79	Consejo Asesor de Gestión	Promueve la buena conducta en el servidor público
Nueva Zelanda	1 con un puntaje de 90.	Comisión de Servicios del Estado	Establecer norma mínimas de integridad y buena conducta en el servicio público y de la promoción de los valores.
Noruega	6 con un puntaje de 85.	Ministerio de la Administración	Se encarga de la educación y formación éticas

Fuente: Elaboración propia con base en OCDE (1997) y Transparencia Internacional (2016)

Como se puede observar a través de la tabla anterior, las acciones emprendidas por estos tres países están inmersas en el establecimiento de parámetros de conducta a través de una formación ética a los servidores públicos; lo que se traduce en la delimitación de las tareas y la interiorización de valores aplicables al servicio del bien común.

Respecto a países que cuentan con instrumentos en ética Diego (2011a) observa que son considerados como más transparentes en el mundo (según TI, OLAF, OCDE) lo que podría denotar un indicador sobre la efectividad de este tipo de estrategias que se llevan a cabo. Por ende, los instrumentos que tienen que ver con lo interno de las personas y la prevención se convierten en factores trascendentales en la lucha anticorrupción.

A lo largo de la presente investigación se ha llegado a denotar que la existencia de reglamentaciones no bastan para erradicar en su caso al nepotismo; debido a que relegan la idea de que los actos de corrupción son resultado de un

razonamiento individual, luego entonces el fomento de los principios éticos en los servidores públicos resultará en que estos actores obren con rectitud y con base en principios morales, lo que ocasionará una mayor eficiencia en su actuar.

Al considerar al acto corrupto como resultado de un razonamiento individual la ética se presenta como una alternativa pues con ella se puede despertar en los servidores públicos una supraconciencia la cual puede ser vista como aquella conciencia profunda que permite discernir lo que es correcto de lo que no y actuar en consecuencia (Diego, 2009b), de esta manera con valores fuertemente arraigados el funcionario a través de su albedrío tomaría las mejores decisiones, aquellas que concuerden con el interés de la colectividad.

Ante la creciente en demandas de nepotismo en el Estado de México el diputado del PRD de la LVIII Legislatura Leonardo Benítez Gregorio presentó una iniciativa de Ley para erradicar el nepotismo en los 125 municipios del estado, dicha ley prohíbe la contratación de servicios o adquisición de bienes a personas que tengan relación de parentesco consanguíneo o por afinidad hasta el cuarto grado o civil, sin embargo, esta iniciativa aun cuando es un factor importante carece de un plan de fortalecimiento de ética en funcionarios públicos; con lo cual se continuaría con el enfoque normativo que se ha llevado a cabo hasta el momento y que no ha presentado diferencias positivas en la percepción que tiene la ciudadanía respecto a la corrupción. En el tenor de la prevención Sánchez (2012) escribe al respecto:

“En la medida en que los marcos institucionales se definen más por su carácter preventivo, se genera una atmósfera que favorece la credibilidad en los valores y conductas de la vida pública, más cuando se asocia a los esquemas de la vida democrática, entendida como un sistema de incentivos que permiten asegurar la regulación de la competencia, la innovación y el desarrollo de las capacidades en la sociedad civil” (Sánchez, 2012:12)

De ahí la importancia de la prevención; pues con ella mejoraría la

percepción de la ciudadanía en la medida que sea garantizada su participación en el combate a la corrupción, organizada en una contraloría social. Es en este aspecto preventivo que la ética en el ser humano, representa una propuesta sólida la cual debe ser integral donde se abarquen las esferas: individual, familiar, social y profesional.

Es en este último ámbito donde se enmarcaría la lucha contra el nepotismo, en él se adaptarían políticas profesionales orientadas a la conducta de los funcionarios con un enfoque ético. Por ello, es necesario que todo servidor público sea profesional que cuente con estudios, posea conocimiento y experiencia en el campo a desempeñar; además que su formación esté acompañada de valores, de igual manera que el ingreso al servicio público se lleve a cabo a través de concursos de oposición.

Cabe señalar, que toda política propuesta debe rescatar y hacer conciencia sobre el derecho a la participación que tienen los ciudadanos para ejercer formas de revisión mediante procesos y mecanismos de control social; mismos que representen verdaderamente esfuerzos para garantizar el empoderamiento y participación y así se cree un clima de libertad de emitir una denuncia como ejercicio de su derecho. De igual manera, se presten la atención debida a dichas quejas y se proceda conforme a la reglamentación y en su caso emitir las sanciones correspondientes.

La contraloría social debe garantizarse con el fin de viabilizar la práctica de transparencia; así como crear un trabajo conjunto entre las dependencias, los aspirantes a ingresar al servicio público y la ciudadanía, misma que deben estar inmersos en principios éticos forjados desde la esfera social que permitan contar con funcionarios con una ética sólida.

Como se ha mencionado, la combinación del enfoque normativo y la propuesta de Diego (2009a) que implica el sentido estricto de la palabra, crean

una fórmula donde los actos de corrupción en la contratación de funcionarios públicos sean atendidos con un proyecto ético cuyas características deben estar inmersas en los siguientes procesos:

Diagrama 7. Propuesta

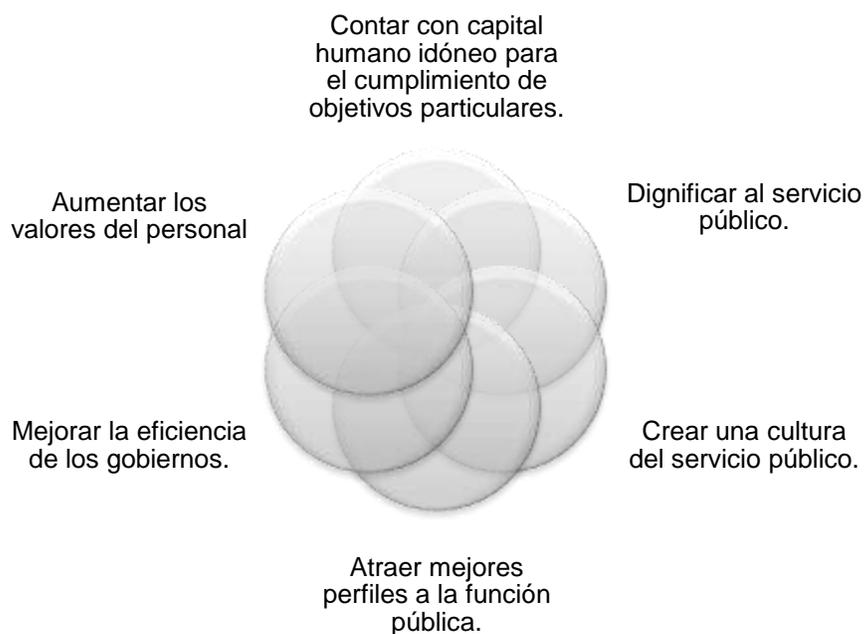


Fuente: Elaboración propia

La sumatoria de estos actos se convierte en un proceso para combatir a la corrupción el cual empieza desde carácter preventivo:

a) Selección: en los últimos años han crecido los esfuerzos en México por fortalecer a la administración pública a través de la profesionalización de los servidores públicos con el objetivo de cubrir atributos de los puestos a ocupar a través de la selección de perfiles establecidos. La profesionalización está enfocada en obtener ventajas como:

Diagrama 8. Ventajas de la profesionalización en el sector público



Fuente: Elaboración propia con base en Martínez (2003)

Actualmente se examina la necesidad de diseñar una nueva legislación de profesionalización del servicio público la cual encabeza Jaqueline Peschard presidenta del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción; esto a través del reconocimiento de las nuevas exigencias sociales por las cuales el marco legal actual se ha visto sobrepasado. Como datos otorgados por esta figura se encuentra que la Auditoría Superior de la Federación, encontró que de los 326 entes públicos que integran la administración federal sólo en 28 por ciento de los casos se cuenta con servicio civil de carrera, por lo que en total únicamente 6 por ciento de las plazas se rigen bajo este esquema. (Urrutia, 2017)

b) Formación: las transformaciones que se han registrado en el mundo en los últimos años han venido a cambiar la forma del quehacer de las instituciones, este campo en particular es de vital importancia debido a que en un primer

momento acercan al personal a ingresar a los objetivos y las normas de la institución. Lo cual ha dejado de lado el factor ético sustituyéndolo por el procedimental.

La formación debe ser constante, desde el momento en que se desea ingresar pasando por una evaluación previa que demuestre tener además de los conocimientos y la experiencia las capacidades para el puesto a desarrollar, de tal forma que se presenten servicios de calidad y en pro del beneficio común

c) Orientación, este factor se logra con la ayuda de la creación de códigos éticos que permitan identificar los valores deseables, así como situaciones de peligro donde además se especifique cuáles son las mejores formas de actuar; lo cual brinda pautas para que el funcionario interiorice valores y practique el bien actuar.

d) Control: este puede obtenerse a través de varios métodos, sin embargo con las legislaciones que regulan al nepotismo actualmente la denuncia es un procedimiento digno de mencionar, para ella las nuevas Tecnologías de la información han permitido desarrollar nuevos medios para realizar las denuncias⁸⁶; en el caso de las quejas por nepotismo en el Estado de México los avances tecnológicos han quedado relegados debido a que la única forma de presentar una denuncia de este tipo es de forma presencial en las instalaciones de la Contraloría del Poder Legislativo.

Además, es importante que las denuncias deban estar garantizadas por un proceso que facilite su elaboración; por ello es necesario modernizar dicho procedimiento de forma tal que permita que cualquier ciudadano, en ejercicio de sus derechos, pueda alertar o denunciar actos de corrupción por nepotismo y así combatir este tipo de actos.

⁸⁶ Como la app Denuncia Ciudadana de Ecuador donde al ingresar se debe llenar la información requerida en un formulario; cuyos datos otorgados son confidenciales.

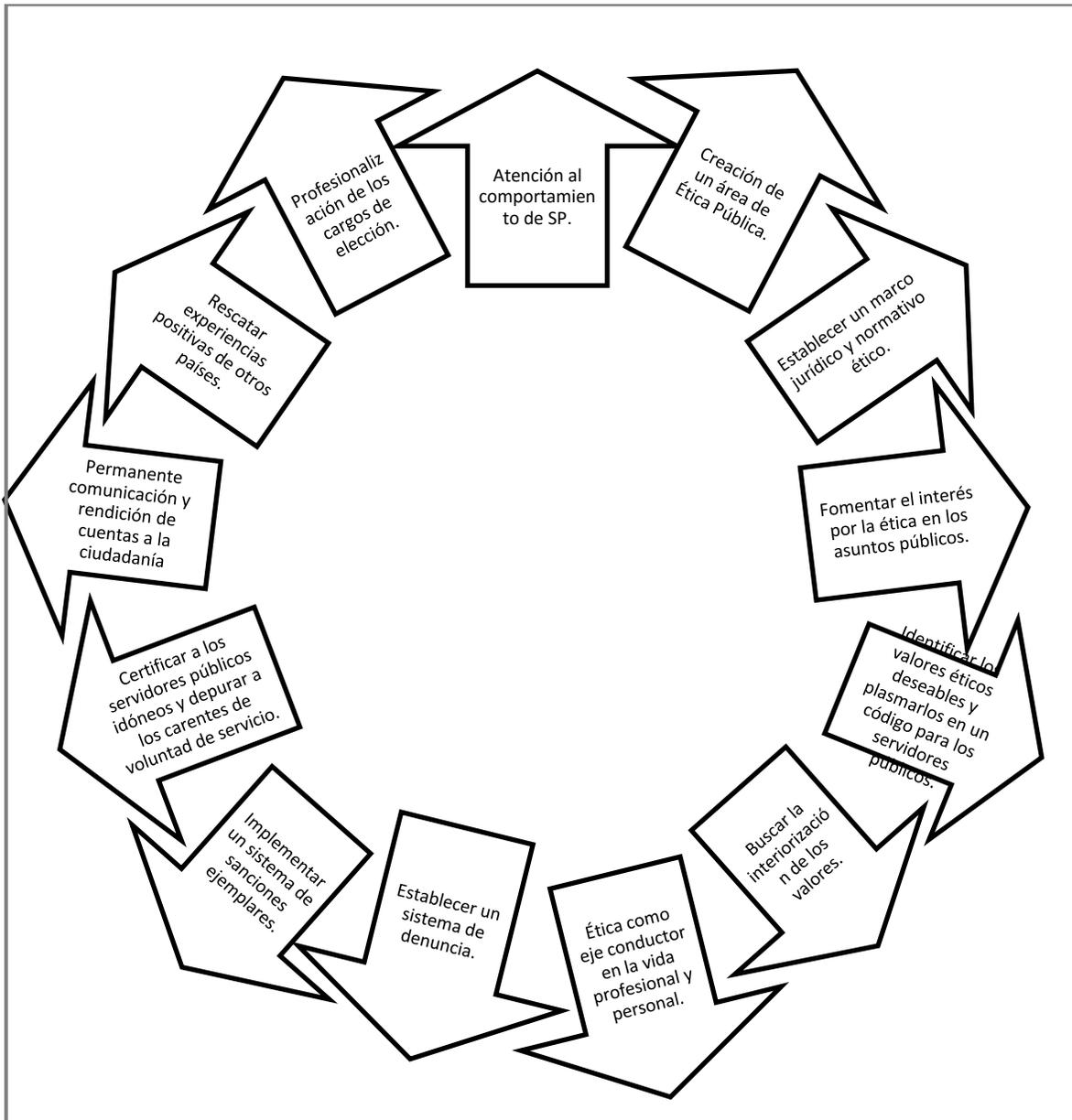
e) Investigación de denuncias: De igual forma se debe establecer una verdadera metodología para realizar las investigaciones de una forma ordenada lógica y eficiente que permita en su caso ejecutar una sanción adecuada y con prontitud.

f) Sanción: Esta característica en particular es una de las principales actividades desde un enfoque normativo que desde la visión ética no puede ser relegada; el éxito de las demás actividades dependerá de la credibilidad que doten los castigos. Por tal motivo es preponderante una reformulación de las legislaciones actuales para evitar la impunidad.

La perspectiva ética debe construirse de tal forma que busque consolidar los principios y valores que anidan en el pensamiento de cada individuo los que llevan a actuar de una u otra manera y convertirlo en positivos reforzando en los valores éticos tal como Diego (2011c) lo menciona.

Entonces es ineludible el fomento de la ética, para ello es necesaria una serie de acciones planeadas estratégicamente Diego (2009b) propone 13 medidas para consolidar valores y su interiorización en los servidores públicos estos son:

Diagrama 9. Acciones para el fomento de la ética



Fuente: Elaboración propia con base en Diego (2009b)

Estas trece acciones están fundamentadas en ejercicios exitosos de países como Australia o Nueva Zelanda que se complementan en un proceso; a continuación se aborda más de cada una.

a) Atención al comportamiento de los servidores públicos: para este punto es necesario dividir el comportamiento en dos momentos básicos, el primero como estudio previo a su ingreso, para ser contratado debió mantener una conducta intachable con valores visibles. El segundo ya en el desempeño de sus funciones, cabe destacar que el éxito de la ética remitirá a un proceso de educación constante donde “es vital mantener los valores partiendo de la formación de los gobernantes” (Diego Bautista, 2009b:22).

b) Creación de un área de Ética Pública que fomente y garantice valores en la conducta de los servidores públicos. Contar con una unidad que tenga sus bases en legislaciones permitirá tener a su disposición el presupuesto necesario para promover la educación de valores dignos de imitar en el servicio público. Además sería la “responsable de cuidar la conducta de quienes ocupan cargos públicos y fomentar en ellos las virtudes éticas” (Diego Bautista, 2009b:22)

Un área como la descrita en este punto debe velar por que valores sean introducidos en el ámbito político, no solo basta con que los funcionarios conozcan cuáles valores son los ideales sino que por decisión los lleven a cabo, de forma tal, que permitan establecer pautas de conducta en los gobernantes y los representantes públicos; con el fin, de que actúen con responsabilidad, integridad y eficiencia en sus tareas diarias. (Diego Bautista, 2011a)

c) Establecer un marco jurídico y normativo ético que de obligatoriedad a las acciones emprendidas. Como se mencionó previamente, el contar con bases legales otorga a cualquier política un sentido de seriedad que ocasiona que se cumpla con sus disposiciones.

d) Fomentar el interés por la ética en los asuntos públicos, debe ser primordial pues crearía la necesidad de llevar el tema a la agenda pública para su posterior atención convirtiéndolo en una cuestión proclive de atender.

e) Identificar los valores éticos deseables y plasmarlos en un código para

los servidores públicos, en esta sección hace mención sobre retomar ejemplos que ya han sido planteados desde la antigüedad y de casos exitosos. En el establecimiento de códigos éstos pueden tener dos formas:

1) Códigos generales en ellos se establecen los valores que deben ser inherentes a todos los servidores públicos.

2) Códigos particulares en estos se asimilan la especificidad de las funciones que realice las instituciones a las que se pertenezca.

En ambos casos para Diego (2011a) deben reunir dos requisitos: primero, potenciar o fomentar siempre los valores y actitudes positivas y, segundo, proporcionar un criterio sólido para poder adecuar la conducta de las personas al buen ejercicio de la función pública.

f) Buscar la interiorización de los valores éticos en todo servidor público. Esta sección tiene referencia en los resultados obtenidos de las formaciones éticas, no basta con el conocimiento de las acciones nocivas y las ideales que deben ser aplicables en el servicio público sino que los funcionarios al tener la capacidad de discernir entre lo bueno y lo malo opten por las acciones de beneficio común.

g) Situar a la ética como eje conductor en la vida profesional y personal, esto debido a que:

“La corrupción y las conductas antiéticas no necesariamente aparecen cuando un individuo ingresa en el sector público, se van gestando desde antes, en la familia, en la casa en la escuela, en las circunstancias de la propia vida. Si se quiere reforzar la conducta íntegra de los servidores públicos es necesario reforzar la conducta íntegra de los servidores públicos es necesario partir desde mucho antes” (Diego Bautista, 2009b:25)

Reconocer que la corrupción no es una afectación exclusiva del sector

público nos acerca a aceptar una corresponsabilidad de las diferentes esferas de la sociedad; por ende la educación ética debe implementarse desde las mismas.

h) Establecer un sistema de denuncia que recoja cualquier acto indebido por parte de los servidores públicos. Como se abordó previamente la contraloría social debe estar garantizada, para que la ciudadanía pueda hacer cumplir su derecho a la participación además de su exigencia por un proceso limpio.

i) Implementar un sistema de sanciones ejemplares, desde el enfoque normativo un aspecto trascendental es la punición; ello otorga un sentido estricto al cumplimiento de las legislaciones y los códigos éticos.

j) Certificar a los servidores públicos idóneos y depurar a los carentes de voluntad de servicio, genera contar con un catálogo en el que se incluyan las características de servicio de los aspirantes y ayudar a elegir a los perfiles con mejores características para ocupar los cargos a asignar.

k) Permanente comunicación y rendición de cuentas a la ciudadanía; en el capítulo dos se observaba que en la Primera ENCUP la ciudadanía desconfiaba de las acciones de combate a la corrupción, mantener un contacto directo con la población referente a los trabajos realizados para evitar los antivalores disminuiría esta percepción y contribuiría a la rendición de cuentas.

i) Rescatar experiencias positivas de otros países; como es observable existen territorios con un menor IPC, la búsqueda de acciones que les han permitido disminuir la corrupción ayudan a hacer un análisis de los factores de éxito que pueden ser aplicables en otras situaciones.

m) La profesionalización de los cargos de elección, esta es una parte trascendental pues el autor habla de la necesidad de un perfil y no solo en los servidores públicos sino en aquellas personas que desee obtener un puesto de representación a través del sufragio.

Durante el proceso es necesaria la visión de una combinación entre ética y política debido a que como afirma Diego (2009b) la primera delibera sobre lo que es mejor o nocivo para el Estado, mientras que la segunda modera los deseos de los hombres preocupándose por el bien general. Es ahí donde la ética entra en acción procurando en los funcionarios y gobernantes actúen basados con prudencia donde la combinación de los conocimientos de ambas disciplinas tiende a resultar en la formación de personas íntegras con principios sólidos, responsables para el trabajo.

Cuando se trabaja con una dualidad entre ética y política, los representantes y funcionarios tenderán a actuar en pro de virtudes basadas en el buen entendimiento debido a un proceso de reflexión en el cual se han interiorizado valores; sin embargo, se necesita que la sociedad siga con ésta línea debido a que si ella continúa con las mismas prácticas y estas son en un nivel sistémico los valores no podrán sobrevivir. Lo mismo ocurre con la promulgación de leyes que no observan las condiciones del país, para que ésta trascienda debe dotarse de fuerza y respaldo por instituciones que vigilen su cumplimiento a la vez ser dirigida por personas con capacidad.

Por tal motivo aunque los códigos de ética se establezca como un instrumento para la consolidación de valores en la función pública, la promulgación de estos no serán efectivos en lo individual, es necesaria la construcción de un sistema en el que se incorporen controles externos e internos, a través de elementos jurídicos y de formación; es decir de obligatoriedad y de educación. Donde se consideren el establecimiento de sanciones a las conductas indebidas reales, que sean visibles a la opinión pública. Al respecto, instituciones como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo, Transparencia Internacional o la Unión Europea han sugerido el establecimiento de códigos que señalen los valores a poseer en el actuar mismos que promoverán la integridad y como resultado contrarrestarán a la corrupción.

En este sentido, Diego (2011d) propone la construcción de una verdadera política institucional de fomento a la ética Pública, donde se integren elementos políticos y de administración pública, para lo cual propone un proceso dividido en 5 fases las cuales se resumen a continuación:

Primera fase. La cual consiste en la identificación de la ética como materia prima para la política pública, a través de un proceso de deliberación, concienciación y voluntad Política. Para lo cual es necesario exponer los beneficios que su implementación puede traer, en éste proceso Diego (2011d) señala:

“La idea de fomentar la ética en los servidores públicos persigue, sencillamente, recordar (por si a alguien se le había olvidado), enseñar (por si alguien desconocía) y reafirmar (por si no se comprendió bien) la responsabilidad de realizar de la mejor manera las tareas encomendadas para resolver los problemas de la comunidad evitando conductas asociadas a los antivalores como por ejemplo el desvío de fondos públicos para otros fines distintos a los encomendados” (Diego Bautista, 2011d:7)

Esto como ejemplo de autorregulación, en la que el servidor dotado de ética ejerce un autocontrol, pero para que esto ocurra para el fomento de la ética Oscar Diego (2011d) hace mención que se debe convertir en un compromiso llevado a cabo por voluntad política el cual debe consistir de cuatro aspectos: a) Inclusión dentro del programa de gobierno, b) asignación de recursos para llevar a cabo la tarea, c) Incorporación dentro del marco jurídico, d) Creación de un organismo para su fomento, aplicación, control y evaluación.

No solo basta con el establecimiento de códigos como el del año 2002, es necesario que se asignen recursos para la búsqueda de la tarea; así como la creación de un organismo que verifique su aplicabilidad.

Segunda fase. En ella se hace mención de la asignación de un responsable, además de la integración del equipo ético y la creación de una misión institucional. Cada una de las figuras que integran el equipo debe estar dotadas por un perfil idóneo y poseer una conducta intachable.

Tercera fase. Preparación de los instrumentos de trabajo, en él se deben incluir un marco jurídico ético, cuyas bases se encuentren en la constitución y den impulso al fomento de la ética en la vida pública, además de una ley de ética Pública y Códigos de ética. La asignación de códigos de ética en México, responde a esta fase; cabe destacar que no tiene los fundamentos mencionados en la primera y segunda.

Cuarta fase. Operación de la política en ética, para ello se necesita de líderes políticos seleccionados por su perfil y desempeño en los cargos previamente asignados. Para continuar se debe formar a todo servidor, dicha formación para Diego Bautista (2011d) debe responder a tres condiciones: la manera de transmitir conocimientos, el ámbito de aplicación, el momento oportuno. Ésta instrucción debe realizarse por un formador con conocimientos y que utilice diferentes técnicas pedagógicas para la difusión. Al respecto:

“Clave en la pedagogía para la difusión de la ética es la técnica de animación. Ésta se refiere al conjunto de acciones destinadas a impulsar la participación de los individuos en el desarrollo sociocultural del grupo de que forman parte. A través de la animación, se rompe el esquema del método tradicional en el que el participante sólo se dedica a escuchar. El aprendizaje necesita ser interactivo, participación con deliberación. En la conducción de un grupo es importante estar alerta para que éste no se desborde y se desvíe por caminos inesperados, como el caer en la bufonería, perdiendo entonces lo esencial, el aprendizaje en valores” (Diego Bautista, 2011d:25)

Después de éste proceso es necesario verificar la práctica de la misma que nos permitirá conocer si el diseño ha funcionado; en caso contrario Diego (2011d) hace mención de tomar medidas como la depuración de todo actor que no haya seguido los principios de la institución.

Quinta fase. Conformada por la supervisión, el control y la evaluación. Para lo cual la participación ciudadana, es un factor preponderante por ser testigo y vigilante en la prestación del servicio público. Por ende se debe dotar de un adecuado sistema de quejas y denuncias que recoja actos antiéticos, pero es

necesario que sea atendido por un órgano responsable que trabaje oportunamente.

El sistema de denuncias permitirá que se cree un nuevo sistema en el cual se establezcan sanciones que sean ejemplares para los funcionarios entre ellos se debe considerar la inhabilitación permanente, para evitar una percepción de impunidad.

Diagrama 10. Proceso para la implementación del SEI



Fuente: (Diego Bautista, 2011d, 34)

En el caso Mexicano; se ha llegado a la primera fase sin la identificación total de la ética como materia prima, con un convencimiento escaso que se traduce a la proclamación en discurso; en cuanto a la segunda, las deficiencias en el punto número uno generan como consecuencia que no exista un consejo ético pero si un grupo de llamados especialistas que se han desarrollado con el sistema político y no presentan un perfil intachable lo que genera que el diseño de líneas

de acción no sea el adecuado.

Mientras que los códigos de ética existentes no se adaptan a las necesidades básicas por ser generales olvidando a los específicos que debería existir. En cuanto a las fases tres y cuatro han sido relegadas de las actividades referentes a la ética en el país.

4.2 Integración de la ética en las políticas de profesionalización

En México los programas de modernización son una tendencia de la Administración Pública en cuanto a las soluciones planteadas para evitar el acceso a ámbito gubernamental de personas sin perfil se encuentra el servicio civil de carrera el cual para Pardo (1995) se trata de implementar en el país con un retraso de más de un siglo con respecto a países como Inglaterra, Francia o Estados Unidos.

Para Martínez (2003) el caso de México, es particular pues por primera vez pretende establecer una figura de estas características, en el que si bien ya existen esfuerzos importantes a nivel sectorial, prevalece el interés por adoptar esta figura para cubrir todo el aparato de la Administración Pública.

Como se ha escrito previamente dentro de las acciones enmarcadas en la profesionalización que permitan combatir al nepotismo se encuentra el servicio civil de carrera, su correcta implementación permite regularizar mecanismos de ingreso y selección a las personas por sus méritos lo que evita el patronazgo, las cuotas partidistas y el sistema de botín.

El servicio civil de carrera es el instrumento que como señala el Plan de Desarrollo Nacional (1983-1988) brinda a los servidores públicos estabilidad en el empleo y profesionalización continua, a través de procedimientos de ingreso,

objetivos y claros que se sustentan en el mérito y la igualdad de oportunidades y desarrollo permanente tendiente a la materialización de una carrera administrativa.

Cabe destacar que aún cuando exista la noción de comités que supervisan el proceso; las operaciones se realizan por personal interno de la institución lo que demerita en ocasiones el proceso e imparcialidad; por ello es indispensable que se lleven a cabo los valores inherentes al proceso.

Principios y valores rectores de un servicio civil de carrera

Este cuenta con una serie de principios y valores; entre los que se encuentran: el mérito, igualdad de oportunidades, legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, profesionalismo, y responsabilidad, los cuales deben ser garantizados en normas, procedimientos previamente establecidos.

Mérito: principio basado en aptitudes, actitudes conocimientos y habilidades. Toda persona interesada en ingresar a la función pública, así como mantenerse en la misma, debe demostrar que posee la capacidad y las demás cualidades exigidas por los puestos para ser desempeñados por eficiencia (Martínez, 2003), aunado a ello debe responder como Diego (2011b) señala a una moral intachable.

Igualdad de oportunidades: Referente a la posibilidad que tiene toda la persona que cubra con el perfil en postularse para el ingreso del servicio público a través de convocatorias y procedimientos públicos y objetivos. Cabe destacar que es necesaria una relación intrínseca con la publicidad de dichas convocatorias. (Martínez, 2003)

Legalidad: que el procedimiento de reclutamiento sea apegado a derecho.

Honradez: Son cuestiones fundamentales en el sentido de la ética; las personas que deseen pertenecer al servicio público deben de practicar y

acondicionar el mismo a sus labores diarias con el fin de adquirir confianza por parte de los ciudadanos.

Lealtad: este valor ha sido citado en diversas ocasiones en la presente investigación debido al cambio que se genera en las contrataciones de nepotismo; en el cual se siguen los intereses de la persona quien designó. Contrariamente al deber el cual consiste en regir la actuación con lealtad a la institución y a la ciudadanía orientando la actuación de los servidores públicos en aras de que se dirijan exclusivamente a desarrollar de mejor manera la función que les corresponde.

Imparcialidad: que los servidores públicos realicen sus funciones de la mejor forma y al margen de consideraciones de otra índole. (Martínez, 2003)

Profesionalismo: Consiste en que toda acción y función que ejerzan los servidores públicos la tienen que hacer con el mayor número de competencias posibles en beneficio de la sociedad.

Los valores antes mencionados como afirma Martínez (2003), tendrán un diferente grado de éxito en las Administraciones sobre todo a nivel local, esto debido a factores como las características particulares de cada demarcación territorial. Por ende, deben analizarse los puntos a implementar de la Gestión de Recursos Humanos; cabe destacar que las actividades a implementar como señala Salvador (2000) deben ser desarrolladas de una forma incremental que genere el cambio en la Administración Pública.

Por lo anterior, es necesario se combinen aspectos como la estabilidad en el empleo, la evaluación del desempeño, el desarrollo de la carrera administrativa, las promociones del personal, la certificación de capacidades, la capacitación con una formación integral, la seguridad laboral con la ética en el servicio; desencadenando en una política integral de profesionalización con el fin de evitar prácticas corruptas en la asignación de empleos públicos como el nepotismo.

Conclusiones

La práctica de la corrupción en México ha roto con las buenas intenciones de los reglamentos y la vida en sociedad pues deja a un lado el interés común por el beneficio personal, se ha transformado de manera paulatina en una práctica recurrente y sofisticada que se ha convertido en una institución en nuestro país, teniendo como aliado a la ignorancia y a la complicidad principalmente, permeando en diferentes esferas de la sociedad.

Es ineludible que la corrupción es un grave problema que el Estado debe enfrentar, a partir del diseño de acciones que permitan prevenir o en su defecto eliminar estas prácticas; por ende, necesita de atención y un tratamiento eficaz para terminar con dichas imprecisiones, así, dotar de credibilidad evitando el derrochamiento de recursos.

El nepotismo como manifestación de corrupción política, afecta directamente a la administración pública, debido al otorgamiento de ventajas a familiares en el proceso de selección para cargos públicos. Dicha problemática está enmarcada en la ausencia de políticas de recursos humanos y su presencia se aboca a actitudes arraigadas por parte de la sociedad a través de procesos de socialización, que generan consecuencias como la inexistencia de un perfil, la baja profesionalidad, ineficiencia, el cambio de lealtad, limita el acceso en condiciones de igualdad, dificulta el cumplimiento de objetivos, entre otros.

Por ello, las causas del nepotismo se enmarcan en causales provenientes de la esfera sociocultural y como Machado (2006) citaba en el hábito de beneficiar a élites y sectores La contratación de familiares dejando de lado los principios del régimen, son conductas desviadas a una democracia de calidad, cuya cultura política se ve permeada y alejada a una que se podría calificar como democrática.

La investigación partió de la premisa que el nepotismo prevalece a pesar de las legislaciones que sancionan este tipo de ilícitos en los Ayuntamientos del

Estado de México debido factores como la cultura política, fundamentada en variables explicativas como: la región, la composición demográfica, las condiciones económicas y factores políticos, que derivan en un bajo nivel de denuncias ante las autoridades correspondientes.

Con el fin de comprobar esta hipótesis, se planteó como objetivo principal en primera fase conocer a partir de encuestas como ENCUP y el índice de Percepción de la Corrupción cuales son las variables (propuestas en la literatura del tema) que tienen una relación con la corrupción en México por Estado y en un segundo momento elaborar un análisis de las denuncias por nepotismo que se han presentado por municipio en el Estado de México; de esa manera conocer cuáles son los factores que permiten la prevalencia por este fenómeno y sus denuncias en la entidad mexiquense en el periodo comprendido de 1996 a 2016.

En la primera fase de la investigación, la ENCUP y la ENCBG permitieron identificar variables comunes en la relación de una mayor o menor puntuación en la percepción de la corrupción por entidad federativa, estas se resumen principalmente a dos: la región y las condiciones generales de la población. Existiendo una correlación entre la densidad de población y el aumento en el IPCBG y otra referente a la localización de la entidad con el mismo índice.

Por lo anterior, se seleccionó a la región y a la población para realizar el segundo análisis referente a las denuncias por nepotismo en los Ayuntamientos del Estado de México; aunadas a ellas, se le agregó la variable política para el estudio donde se consideró: a la existencia de transición política y al partido político en el poder, con el objeto de identificar cuáles eran los factores que tienen una incidencia en la prevalencia del nepotismo en el Estado de México.

Con base en lo anterior, se puede considerar que el objetivo en la primera fase fue cubierto ya que permitió conocer algunas de las características que generan que la percepción de la corrupción aumente o decrezca; mientras que en

el cumplimiento del segundo se enfrentaron una serie de limitaciones, como la referente a la información proporcionada por la Secretaría de la Contraloría del Poder Legislativo, debido a que como se estableció el análisis pretendía hacer una correlación de denuncias en el periodo 1996 a 2016 y la información proporcionada por dicha entidad fue a partir del año 2007, además, debe agregarse que dicha información presentó una serie de inconsistencias⁸⁷, por tal motivo, el análisis se vio mermado en el periodo a estudiar.

Otro aspecto relativo a la información es la incongruencia de las denuncias contenidas en la respuesta de la Contraloría y las registradas por los medios de comunicación, en específico de los diarios, donde se señalaba que para noviembre de 2011 se alcanzaban más de 150 denuncias en 80 ayuntamientos del Estado de México en ese año (Fernández, 2011b), lo cual difiere sustancialmente de la anterior postura. Sin embargo, a pesar de las inconsistencias entre ambas informaciones; nos permite confirmar el primer enunciado de la hipótesis planteada respecto a la prevalencia del nepotismo en los ayuntamientos del Estado de México a pesar de la existencia de normatividades federales y estatales.

En cuanto al estudio de los factores que permiten la existencia del nepotismo, el primero mencionado en la hipótesis se abarcó en el capítulo dos aquellos que tenía que ver con la cultura política, donde se destacó algunas de las características del sistema político que permitieron la inserción de la corrupción en el país como es el caso del sistema corporativista.

Mientras que para conocer la influencia de la variable explicativa de la región se construyeron una serie de mapas donde no se encontró una relación directa entre la ubicación y las denuncias, pues los municipios con quejas estaban ubicados a lo largo del territorio del Estado de México. De igual manera al analizar

⁸⁷ Las sumatorias de las denuncias por municipio no coincidió en dos ocasiones con las denuncias por años.

la variable de población, ésta no presentó correlación significativa debido a que de los 29 municipios con denuncias: 15 tenían una población menor a 50 mil, 6 estaban entre 50,000 y 100,000 1 entre 100,000- 150,000 y 7 contaban más de 150 mil habitantes.

Sin embargo, la variable con mayor peso fue la condicionante política en la cual se pudo determinar en cuestión del partido en el poder: que el PRI gobernaba en alianza o coaliciones en 40 de los casos, en comparación con el segundo partido más denunciado el PAN con 7 incidencias.

Al analizar la variable política en su factor de transición política, se encontró que en treinta y tres ocasiones existió transición en los gobiernos municipales, lo que implica una relación con el aumento en la participación ciudadana en la modalidad de denuncias. Con base en los párrafos anteriores, se constata la parte final de la hipótesis, pues se puede afirmar que la cantidad de denuncias aceptadas por parte de la contraloría fueron bajas, pero también se debe hacer una precisión que consta que las relaciones causales de la corrupción afectan en diferente medida a la misma.

De acuerdo con el análisis efectuado durante la investigación los mecanismos e instancias de control existentes se elaboraron desde un enfoque legalista lo que genera que sean de carácter correctivo, pues no se orientan a detectar específicamente las prácticas de la corrupción, sino a verificar el cumplimiento estricto de la normatividad.

En el caso del nepotismo, se da después de que se presente una denuncia, lo que se traduce en la continuidad de la práctica; por lo anterior, es necesario el establecimiento de controles preventivos eficaces, pues los actuales impiden alcanzar niveles de eficiencia, eficacia y honestidad en la Administración Pública. En cuanto a la ausencia de denuncias Machado (2006) lo atribuía a la falta de información y desinterés en los asuntos sociales y políticos del país lo que es

ocasionado por la escasa formación para la participación y vigilancia ciudadana

De igual manera a partir del análisis elaborado por la Secretaría de la Función Pública (2011), las políticas anticorrupción no han logrado que la ciudadanía participara de manera permanente y coordinada en los tres órdenes de gobierno, por medio de quejas y denuncias; esta carencia de participación ciudadana es consecuencia de la falta en atención y de mecanismos para elaborar las denuncia.

Por lo anterior, es necesario escribir sobre la impunidad y su relación con las denuncias, al respecto hay que señalar que para poder denunciar probables actos de nepotismo en el Estado de México el ciudadano debe acudir de manera física ante la contraloría del poder Legislativo local para iniciar este procedimiento, a diferencia de lo que ocurre con las denuncias procesadas por la Procuraduría General de Justicia del Estado de México (PGJEM) o las procesadas ante la Secretaría de la Contraloría (SC) de la entidad, quien atiende denuncias de servidores públicos del poder ejecutivo o sus dependencias a nivel estatal de forma electrónica. Entonces, no existe ningún mecanismo o sistema de administración electrónico que permita o incentive la denuncia del nepotismo.

La implementación de sistemas o herramientas que permitan a los ciudadanos iniciar procedimientos administrativos contra los servidores públicos que incurran en actos ilícitos debe ser clara, sencilla y accesible para los ciudadanos, estas características pueden ser cubiertas con la adopción de sistemas electrónicos que permitan iniciar y dar seguimiento a los probables actos de nepotismo en la entidad.

En cuanto a la posible solución existente que terminaría con las arbitrariedades en la contratación de personal hay que rescatar al servicio civil de carrera, pero es importante señalar que como se abordó en el capítulo 4 aún no se considera en todos los ámbitos de gobierno; además que en los más de treinta

años que lleva a nivel nacional no se ha logrado la profesionalización del servidor público como lo constata la Secretaría de la Función Pública (2011).

Entonces, los órganos de control existentes no han desarrollado las capacidades para prevenir conductas irregulares ni para consolidar los objetivos de la lucha anticorrupción dicha debilidad no permite evitar desviaciones en la gestión pública, ni establecer medidas preventivas y correctivas para garantizar el cumplimiento de los objetivos y metas de las instituciones.

Ante la problemática de la existencia del nepotismo es importante reconocer que se deben plasmar nuevas herramientas para erradicar a este tipo de corrupción política y que además de aplicar acciones correctivas a través de la sanción para evitar su repetición, se diseñen medidas para prevenir estas prácticas. Por ende, para disminuir el problema es necesario el fortalecimiento de buenas conductas diseñadas desde la ética.

Considerando a la ignorancia como una de las causas que generan que un servidor público realice actos basados en antivalores, la formación en ética permite que se fortalezcan principios aceptables como valores y que se procure la interiorización de los mismos; traducidos en una forma de control para los gobernantes y funcionarios.

Hay que mencionar que la implementación de la ética pública es un proceso que requiere tiempo para su consolidación; debido a que los valores sólo pueden ser asimilados después de un proceso de comprensión y reflexión. Por ello, como observa Diego (2011b) en la adopción de la disciplina ética por parte de los gobiernos se debe tener plena conciencia de que los resultados de su fomento no se obtendrán inmediatamente. Los efectos deben percibirse con una visión a futuro, una inversión a largo plazo, que podrán obtener resultados benéficos para el país que aplique una política de ésta naturaleza.

Por tal motivo, los controles interno, social y externo son complementarios,

ya que permiten tener una seguridad razonable de que las actividades de las dependencias y entidades se están desarrollando conforme a los procedimientos establecidos, lo que permite coadyuvar a que las operaciones se desarrollen con eficacia, eficiencia y economía, obtener información veraz, confiable y oportuna, propiciar el cumplimiento del marco legal y normativo, así como salvaguardar, preservar y mantener los recursos públicos.

En consecuencia, es necesario que más que en los discursos las menciones se conviertan en acciones y que la profesionalización se convierta en un sistema de mérito que se transforme en un instrumento que modifique valores, intereses particulares y el desempeño del prospecto en el tenor de trabajar por el bienestar de los ciudadanos, del Estado y en virtud de una consolidación democrática.

Con los argumentos anteriormente expuestos, se concluye nuestro estudio; enunciando que no todos los casos de nombramientos a cargos públicos en favor de los familiares son nepotismo, pero sí es importante determinar los casos en los que existe personal que ostentan un puesto dotado de facultades discrecionales. Por ende es necesaria la creación de planes de fortalecimiento de ética como herramienta para evitar el abuso en la contratación de personal de manera autoritaria y evitar el nepotismo en los ayuntamientos locales.

Bibliografía

1. Alonso, J. A. y Mulas-Granados (directores) (2011), *Corrupción, cohesión social y desarrollo: el caso de Iberoamérica*, Madrid, Fondo de Cultura Económica.
2. Alonso, J. A., & Garcimartín, C. (2011), *Causas y consecuencias de la corrupción: una revisión de la literatura*, Madrid-México, Fondo de Cultura Económica.
3. Álvarez, S. (2007), *Corrupción y corrección políticas*, en Zapatero, V. (comp.), *La corrupción*, México, Ediciones Coyoacán.
4. Arce Bravo, E. J. (1987), *Sociedad, burocracia y corrupción: un enfoque histórico*, México, Pensamiento Nuevo.
5. Arellano Gault, D. (2012), *¿Podemos reducir la corrupción en México?: límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
6. Arellano Gault, D. & Coronilla Cruz, R. (2012), *La corrupción institucionalizada en México un ensayo sobre los límites de los instrumentos clásicos para combatirla. El caso de las auditorías*, en Arellano Gault, D. (2012), *¿Podemos reducir la corrupción en México?: límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
7. Arellano Gault, D., Lepore W. Aguilar, I. (2012), *El Mecanismo de sanciones en el ámbito federal mexicano, 2005- 2008 un primer acercamiento empírico*, en Arellano Gault, D. (2012), *¿Podemos reducir la corrupción en México?: límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
8. Aristóteles (1987), *Acerca de la generación y la corrupción: Tratados breves de la historia natural*, Madrid, editorial GREDOS.
9. Barrera, J. M. (2011, 28 de abril), *Acusan de nepotismo al Alcalde de Melchor Ocampo, El universal*, Disponible en:<http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/762065.html>, consultado el 5 de enero de 2015.
10. Boils, G. (2004), *El Banco Mundial y la política de vivienda en México (The World Bank and the Development Policies in Mexico)*. *Revista mexicana de sociología*, 345-367.
11. Buscaglia, E. (2006). *Causas de los altos indicadores de corrupción y delincuencia en México/ Medidas correctivas*. En: *Mejores prácticas internacionales en materia de combate a la impunidad y la corrupción*.

- México: Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados Congreso de la Unión LX Legislatura.
12. Calva, J. (2007), *Democracia y gobernabilidad*, Democra, México, Porrúa.
 13. Carbonell, M. (2009a), *Transparencia, ética pública y combate a la corrupción: una mirada constitucional*, México, Universidad Autónoma de México.
 14. Carbonell, M. (2009b) *Dilemas de la democracia constitucional*, México, Porrúa.
 15. Carocci, S. (2007), *El nepotismo en la edad media: Papas, cardenales y familias nobles*, España, Universidad de Granada.
 16. Casar, M. A. (2016), *Anatomía de la corrupción*, México, CIDE-IMCO.
 17. Castillo, F. A. (2008). *Nepotismo, clientelismo y fidelidad: de Floridablanca a Godoy (1789-1798)*. Cuadernos de Historia Moderna. Anejos, (7), 179-211.
 18. Chávez, E. (1981). *Prácticas Internacionales LA LEY DE RESPONSABILIDADES, UN DISPARATE: RAÚL F. CARDENAS*. Los gobernadores no están obligados a manifestar sus bienes a la Procuraduría de la República. Proceso 238. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx/131081/atenta-contra-la-soberania-estatal-raul-f-cardenas>. Consultada el 20 de febrero de 2016.
 19. *Código Administrativo del Estado de México (2008)*, disponible en: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/cod/vig/codvig008.pdf>, consultado el 8 de octubre de 2017.
 20. *Código de ética de los servidores Públicos de la Administración Pública Federal, (2015)* disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5404568&fecha=20/08/2015, consultado el 15 de enero de 2017.
 21. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2017)*, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf, consultado el 26 de marzo de 2017.
 22. *Código De Ética De Los Servidores Públicos Del Estado De México, (2016)* Disponible en: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2016/jul181.pdf>, consultado el 13 de octubre de 2016.
 23. *Corporación Latinobarómetro, (2013) Informe 2013*, Santiago de Chile. Consultado en: www.latinobarometro.org, consultado el 18 de agosto de 2014.
 24. Cortina, A. (1998), *Hasta un pueblo de demonios*, Madrid, Taurus.

25. Covarrubias, I. (2006). Las dos caras de Jano: Corrupción y democracia en México, México, Cuadernos de metapolítica.
26. Cruz Santiago, C. (2006). Mejores prácticas internacionales en materia de combate a la impunidad y la corrupción. México: Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados Congreso de la Unión LX Legislatura.
27. Dahl, R. A. (2009), La poliarquía: participación y oposición, Madrid, Editorial Tecnos.
28. Dehesa, G. (et. al.) (2002), Adiós a las trampas, México, Fondo de Cultura Económica.
29. Diccionario de la Real Academia Española (2015) consultado en: <http://www.rae.es/>
30. Diamond, L. & Plattner, M. F. (2006), El resurgimiento global de la democracia, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM
31. Diego Bautista, O. (2009a), Ética para corruptos, España, Desclée de Brouwer.
32. Diego Bautista, O. (2009b), Necesidad de la Ética Pública, (01), Toluca Estado de México, Poder Legislativo del Estado de México/UAEM.
33. Diego Bautista, O. (2009c), Fundamentos éticos para un buen gobierno, (02), Toluca Estado de México, Poder Legislativo del Estado de México/UAEM.
34. Diego Bautista, O. (2010), ¿Por qué se corrompen los servidores Públicos?, (09). Toluca Estado de México, Poder Legislativo del Estado de México- UAEM.
35. Diego Bautista, O. (2011a), La gestación de la ética pública, (03). Toluca Estado de México, Poder Legislativo del Estado de México- UAEM.
36. Diego Bautista, O. (2011b), Los códigos éticos del gobierno, (04). Toluca Estado de México, Poder Legislativo del Estado de México- UAEM.
37. Diego Bautista, O. (2011c), Los valores en los códigos de gobierno de Estados Unidos, Reino Unido, España y México, (05). Toluca Estado de México, Poder Legislativo del Estado de México- UAEM.
38. Diego Bautista, O. (2011 d), Institucionalización de la Ética en el ámbito de Gobierno, (06). Toluca Estado de México, Poder Legislativo del Estado de México- UAEM.
39. Diego Bautista, O. (2011e), Ética para legislar, (07). Toluca Estado de México, Poder Legislativo del Estado de México- UAEM.
40. Diego Bautista, O. (2011 f), Valores Éticos para los servidores Públicos del Estado de México, (08). Toluca Estado de México, Poder Legislativo del Estado de México- UAEM.
41. Diego Bautista, O. (2011g), Construyendo un dique internacional para

- contener la corrupción, (10). Toluca Estado de México, Poder Legislativo del Estado de México- UAEM.
42. Diego Bautista, O. (2012a), Ideología neoliberal y política de Globalización bajo un enfoque ético (11). Toluca Estado de México, Poder Legislativo del Estado de México- UAEM.
 43. Diego Bautista, O. (2012b), La Construcción de un organismo Autónomo de ética pública, (12). Toluca Estado de México, Poder Legislativo del Estado de México- UAEM.
 44. Diego Bautista, O. (2012c), Ética retórica y democracia, (13). Toluca Estado de México, Poder Legislativo del Estado de México- UAEM.
 45. Diego Bautista, O. (2012d), La vinculación entre ética y política, (14). Toluca Estado de México, Poder Legislativo del Estado de México- UAEM.
 46. Diego Bautista, O. (2012e), El perfil ético de los candidatos a puestos de representación por elección popular, (15). Toluca Estado de México, Poder Legislativo del Estado de México- UAEM.
 47. Diego Bautista, O. (2013a), Lineamientos para la construcción de un Buen Gobierno, (16). Toluca Estado de México, Poder Legislativo del Estado de México- UAEM.
 48. Diego Bautista, O. (2013b), Valores democráticos y perfil del servidor público en el Sistema de Cargos de las comunidades tradicionales mexicanas, (17). Toluca Estado de México, Poder Legislativo del Estado de México- UAEM.
 49. Diego Bautista, O. (2015a), Componentes para un Sistema Nacional Anticorrupción desde un Enfoque Ético, (18). Toluca Estado de México, Poder Legislativo del Estado de México- UAEM.
 50. Diego Bautista, O. (2015b), Medidas para prevenir y controlar la corrupción. El caso Finlandia, (19). Toluca Estado de México, Poder Legislativo del Estado de México- UAEM.
 51. Diego Bautista, O. (2015c), Máximas clásicas para interiorizar la ética, (20). Toluca Estado de México, Poder Legislativo del Estado de México- UAEM.
 52. DOF, (2015, 27 de mayo), Decreto nacional anticorrupción, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015, consultado el 13 de mayo de 2016.
 53. Excelsior (2016, 7 de noviembre), Vengadores anónimos, el recuento de “los justicieros” 2016, disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2016/11/07/1126296>, consultado el 10 de noviembre de 2016.

54. Fernández, D. (2010), Nepotismo y amiguismo empresarial, CNNExpansión, 7(06), 2010.
55. Fernández Román, E. (2011a, 22 de agosto), Nepotismo lo que más acusa la gente en Edomex, El Universal, Disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/787838.html>, consultado el 25 de febrero de 2016.
56. Fernández Román, E. (2011b, 27 de noviembre), Presentan denuncias por nepotismo en Edomex, El Universal, Disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/811940.html>, consultado el 25 de febrero de 2016.
57. García, E. (2003). O nepotismo. Boletim de Direito Administrativo, (6/461).
58. Garzón Valdés, E. (2007), El concepto de corrupción, en Zapatero, V. (comp.), La corrupción, México, Ediciones Coyoacán.
59. Glaeser, E. L. y Shleifer, A. (2002), Legal Origins en Quarterly Journal of Economics, Cambridge, Harvard University, pp. 1193-1229
60. Gómez G., C. M. (2007), El análisis económico de la corrupción en Zapatero, Virgilio (comp.), La corrupción, México, Ediciones Coyoacán.
61. Gómez-Jara D., C. (2012). Corrupción en el sector privado: ¿competencia desleal y/o administración desleal?. Revista Icade. Revista de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales, (74), 225-243.
62. Heidenheimer, A. & Johnston, M. (2002), Political corruption: Concepts and context, New Brunswick, Transaction Publishers.
63. Heidenheimer, A. Johnston, M., & Le Vine, V. editores (1989), La corrupción política: Un manual, New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
64. Held, D. (2007), Modelos de democracia, España: Editorial Alianza.
65. IEEM, (2006), Resultados electorales para ayuntamiento por municipio, disponible en: http://www.ieem.org.mx/numeralia/result_elect.html, consultado el 12 de agosto de 2016.
66. IEEM, (2009), Resultados electorales para ayuntamiento por municipio, disponible en: http://www.ieem.org.mx/numeralia/result_elect.html, consultado el 12 de agosto de 2016.
67. IEEM, (2012), Resultados electorales para ayuntamiento por municipio, disponible en: http://www.ieem.org.mx/numeralia/result_elect.html, consultado el 12 de agosto de 2016.
68. IEEM, (2015), Resultados electorales para ayuntamiento por municipio, disponible en: http://www.ieem.org.mx/numeralia/result_elect.html,

- consultado el 12 de agosto de 2016.
69. INEGI, (2005). Censo de población y vivienda 2005, Indicadores del censo general de Población y vivienda, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/2005/>, consultado el 19 de septiembre de 2016.
 70. INEGI, (2010), Censo de Población y vivienda 2010, Indicadores del censo general de Población y vivienda, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/2010/>, consultado el 19 de septiembre de 2016.
 71. INEGI (2015), Encuesta Intercensal, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/>, consultado el 19 de septiembre de 2016.
 72. Klitgaard, R. (1995), Estrategias a nivel nacional para reducir la corrupción, Pena y Estado, Revista latinoamericana de política criminal Vol. 1.
 73. Laporta, R., et. al., (1999) "The Quality of Government", en Journal of law, Economics and organization, Oxford University.
 74. Laporta, F. J. (1997), La corrupción política. Introducción general, en Laporta, F. J. & Álvarez, S. (eds), La corrupción política, Madrid, Alianza.
 75. Lascano, C. J. (2007), Funcionarios públicos corruptos, empresarios corruptores y derecho penal, en Zapatero, V. (comp.), La corrupción, México, Ediciones Coyoacán.
 76. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) (2009), disponible en: <http://www.sagarpa.gob.mx/colaboracion/normatividad/Documentos/Leyes/Ley%20de%20Adquisiciones,%20Arrendamientos%20y%20Servicios%20del%20Sector%20P%C3%ABlico.pdf>, consultado el 12 de enero de 2017.
 77. Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF) (2000), disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lfsf/LFSF_abro.pdf, consultado el 12 de enero de 2017.
 78. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (2009), disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lfrcf_2009/LFRCF_2009_abro.doc, consultado el 12 de enero de 2017.
 79. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (2016), disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf>, consultado el 12 de enero de 2017.
 80. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas

- (LOPSRM) (2009), disponible en:
http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_mex_anexo29.pdf,
consultado el 13 de enero de 2017.
81. Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas (2016), disponible en:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfacp/LFACP_abro_18jul16.pdf, consultada el 11 de enero de 2017.
82. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006), disponible en:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfprh/LFPRH_orig_30mar06.pdf, consultada el 13 de enero de 2017.
83. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2012), disponible en:
http://www.senado.gob.mx/comisiones/energia/docs/marco_LFPRH.pdf, consultada el 12 de enero de 2017.
84. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (2002), disponible en:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfrasp/LFRASP_orig_13mar02.pdf, consultada el 12 de enero de 2017.
85. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (1982), disponible en:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4787996&fecha=31/12/1982, consultada el 28 de noviembre de 2016.
86. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002), disponible en:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lftaipg/LFTAIPG_orig_11jun02.pdf, consultado el 14 de enero de 2017.
87. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2012), disponible en: <http://www.inea.gob.mx/transparencia/pdf/LFTAIPG.pdf>, consultado el 13 de enero de 2017.
88. Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (2012), disponible en:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5273403&fecha=17/10/2012, consultado el 15 de enero de 2017.
89. Ley General de Bienes Nacionales (LGBN) (2004), disponible en:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgbn/LGBN_orig_20may04.pdf, consultado el 16 de enero de 2017.
90. Ley General de Contabilidad Gubernamental (2008), disponible en:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5076629&fecha=31/12/2008

- 008, consultado el 6 de enero de 2017.
91. Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2009), disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgsnsp/LGSNSP_orig_02ene09.pdf, consultado el 17 de enero de 2017.
 92. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976), disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf/LOAPF_orig_29dic76_ima.pdf, consultado el 26 de enero de 2017.
 93. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (2009), disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lopgr/LOPGR_abro_29may09.pdf, consultado el 17 de enero de 2017.
 94. Ley orgánica Municipal del Estado de México (1992), disponible en: <http://www.toluca.gob.mx/dependencias/mejoraregulatoria/datos/normateca/LEY%20ORG%C3%81NICA%20MUNICIPAL%20DEL%20ESTADO%20DE%20M%C3%89XICO.pdf>, consultado el 25 de septiembre de 2016. Machado Herrera, M. A. (2006), Construyendo ciudadanía forjamos un país sin corrupción: Conceptualizando la corrupción un aporte desde PSF, Perú, Justprint SAC.
 95. Macmullen, A. (1999), Fraud, mismanagement and nepotism: The committee of Independent Experts and the fall of the European Commission, *Crime, Law and Social Change*, vol. 31, nº 3, p. 193-208, 1999.
 96. Malem Seña, J. (2002), *La corrupción: Aspectos éticos, económicos y jurídicos*, Barcelona, Gedisa.
 97. Martínez, J. (2004), *Corrupción de Estado: el peón de la Reina*, Puebla, Benemérita Universidad de Puebla.
 98. Martínez Puón, R. (2003), *La profesionalización de la Administración Pública en México*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública
 99. Méndez de Hoyos, I. (2006). *Transición a la Democracia en México*. México: Fontamara.
 100. Morris, S. D. (2004), Causas, costos y percepciones de la corrupción en México, en: Ortega Venzor, A., et. al. (2004), *Los retos de la Democracia: Estado de Derecho, corrupción, sociedad civil*. Memorias 2003 IBERGOP-México, México, Editorial Porrúa.
 101. Morris, S. D. (1992), *Corrupción y política en el México contemporáneo*, México, Siglo XXI editores.
 102. Naessens, (2010), *Ética pública*, en Peña Lorenzo, Ausín Txetxu y Diego Óscar (eds.) *Ética y servicio público* (2010), México D.F., Plaza y Valdés.

103. Navas Camacho, R. M. (2014), La corrupción como ejercicio del poder, Revista IAPEM: administración Pública, ¿Frágil o fallida? Núm 89, Septiembre- Diciembre 2014, Toluca.
104. Oficina, E. C. D. A. C. (2003). NACIONES UNIDAS para los Derechos Humanos. Los derechos de los no ciudadanos.
105. Ortega Martínez, A. (2006). El fortalecimiento de la fiscalización superior garantizaría el fin de la impunidad. En: Cruz Santiago C. (2006). Mejores prácticas internacionales en materia de combate a la impunidad y la corrupción. México: Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados Congreso de la Unión LX Legislatura.
106. Ortiz Ibarra, Y. A. (2011), Corrupción política y nepotismo, en Boletín de la Escuela de posgrado Estado de Derecho y Buen Gobierno, Universidad de Salamanca núm. 1, vol. I, España, disponible en: http://buengobierno.usal.es/revista/docs/18_Ortiz_CorrupcionNepotismo.pdf, consultado el 15 de septiembre de 2014.
107. Padioleau, J. (1989), El Estado en concreto, México, Fondo de Cultura Económica.
108. Pardo, M. del C., (1995), El Servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización, Revista Gestión y Política Pública, Vol. IV núm. 2, México, segundo semestre 1995, México, CIDE.
109. Pope, J. (2000), Libro de consulta 2000 de Transparencia Internacional, Londres, Transparencia Internacional disponible en: www.transparency.org/regional_pages/americas/publicaciones/sourcebook_esp, consultado el 25 de marzo de 2016.
110. Proceso (1981, 29 de agosto), El sistema incapacitado para evitar la corrupción, afirma Guillermo Kelley, México, Revista Proceso No. 252.
111. Ramírez C., L. A. (2004), Las redes del poder corrupción, maquiladoras y desarrollo regional en México: El caso de Yucatán, México, H. Cámara de Diputados LIX Legislatura-Universidad Autónoma de Yucatán-Miguel Ángel Porrúa.
112. Red Política El Universal (2017), Luis Videgaray Caso, <http://www.redpolitica.mx/yopolitico/perfil/luis/videgaray-caso>
113. Reforma (2016) “Las perlas de #LadyAlcaldesa” http://gruporeforma.reforma.com/interactivo/ciudaddemexico/perlas_alcaldesa/?md5=e1c6710627d63144a27402ab4922fb59&lc=1
114. Reyes Heróles, F. (2003), Corrupción: de los ángeles a los índices, México, Cuadernos de Transparencia Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.
115. Riding, A. (1976, 29 de Junio), Corruption Again Election Issue in Mexico,

- The New York Times, p. 2.
116. Rose-Ackerman, S. (2006), Economía política de las raíces de la corrupción: Investigación y políticas públicas, en: Sandoval, I. E. (coordinadora). (2006). Corrupción y Transparencia: Debatiendo las fronteras entre estado mercado y sociedad, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
 117. Salvador, M. (2000), Procesos de modernización y prestación de servicios públicos. El papel de las instituciones en la gestión de las Administraciones Públicas, República Dominicana, V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
 118. Sánchez González, J.J. (2012). La corrupción administrativa en México., México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.
 119. Santos, L. A. D., & Cardoso, R. L. S. (2005). Corrupção, nepotismo e gestão predatória: um estudo do caso brasileiro e alternativas para seu enfrentamento. XVIII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, Santiago-Chile.
 120. Secretaría de Gobernación (2002). Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2001, Poder Ejecutivo Federal, Ciudad de México.
 121. Secretaría de Gobernación (2004). Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2003, Poder Ejecutivo Federal, Ciudad de México.
 122. Secretaría de Gobernación (2006). Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2005, Poder Ejecutivo Federal, Ciudad de México.
 123. Secretaría de Gobernación (2009). Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2008, Poder Ejecutivo Federal, Ciudad de México.
 124. Secretaría de Gobernación (2013). Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012, Poder Ejecutivo Federal, Ciudad de México.
 125. Secretaria de la Función Pública (2011). Evaluación de la Política de Combate a la Corrupción 11-0-27100-07-0059.
 126. Secretaría de la Función Pública (2008). Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012.
 127. Serra Rojas, A. (1964), Ciencia Política, México, Editorial Porrúa.
 128. Soriano Díaz, R. L. (2011), La corrupción política: tipos causas y

- remedios, en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez* Vol. 45.
129. Suing Journalists in Mexico, (2016, 12 de septiembre), *New York Times*, pp. A22.
 130. Tejera Gaona, H. (2006), *Cultura ciudadana, gobiernos locales y partidos políticos en México*, México, en *Sociología*, Año 21, Número, UAM-I pp. 41-70
 131. Tourliere M. & Campa H., (2016, 13 de septiembre), en *Proceso* disponible en: <http://www.proceso.com.mx/454732/viene-la-elite-mexiquense-cobra-millones-del-erario-aviador>, consultado el 13 de septiembre de 2016.
 132. *Transparencia Internacional* (2015), *Tabla sintética de resultados*, disponible en: http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/01/tabla_sintetica_ipc-2015.pdf, consultado el 8 de marzo de 2016.
 133. *Transparencia Mexicana* (2011). *Conflicto de intereses, nepotismo y amiguismo*, disponible en: <http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/Sourcebook/capitulo21.pdf>, 294-304, consultado el 05 de agosto de 2015.
 134. *Transparencia Mexicana* (2011), *Tabla sintética de resultados*, disponible en: http://webantigua.transparencia.org.es/ipc__s/ipc_2011/tabla_sintetica_de_resultados_ipc_2011.pdf, consultado el 05 de agosto de 2015.
 135. *Transparencia Internacional* (2010), *Barómetro Global de la corrupción*, disponible en: http://webantigua.transparencia.org.es/barometro_global/barometro_global_2010/informe_detallado_sobre_el_barometro_2010.pdf, consultado el 8 de marzo de 2016.
 136. Trejo Patiño, Alicia (2015), *Corrupción Política Administrativa en México: El caso del Centro de Servicios Administrativos de Toluca*. (Tesis)
 137. Urrutia, A. (2017, 7 de marzo) *Profesionalizar el servicio público, plantea Peschard*, en *la Jornada*, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2017/03/07/politica/005n2pol>, consultado el 15 de marzo de 2017.
 138. Zabludovsky, K. (2013, 23 de Junio). *Official Corruption in Mexico, Once Rarely Exposed, Is Starting to Come to Light*. *The New York Times*, p. A4.

Anexos

Anexo 1. Oficio Respuesta de solicitud a acceso a información pública



GOBIERNO DEL
ESTADO DE MÉXICO



SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA
enGRAND

"2016. Año del Centenario de la Instalación del Congreso Constituyente"

Toluca de Lerdo, México
25 de mayo de 2016

**C. GRISELDA CATAÑEDA MARTÍNEZ
PRESENTE**

En atención a su Solicitud de Información Pública a la que le fue asignado el número de folio 00024/SECOGEM/IP/2016, referente a: **"El total de denuncias por caso de nepotismo en el Estado de México de un periodo comprendido de 1994-2016, mismas por municipio y por año."** (SIC).

Al respecto, de conformidad con los artículos 53, fracciones V y VI y 167 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, y una vez realizado el trámite previsto en el numeral treinta y ocho, incisos b y c, de los "Lineamientos para la recepción, trámite y resolución de las solicitudes de acceso a la información pública, modificación, sustitución, rectificación o supresión parcial o total de datos personales, así como de los recursos de revisión que deberán observar los Sujetos Obligados por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios", publicados en la Gaceta del Gobierno el 30 de octubre de 2008, se emite el presente oficio de respuesta, en los siguientes términos:

De conformidad con los artículos 50, 51, 52 y 53, 152 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios y lo previsto en el numeral cuarenta y dos de los Lineamientos arriba mencionados, por este medio hago de su conocimiento lo siguiente: En 2007 se recibieron en total 8: Hueyoxtlia 1, Chapultepec 2, San José del Rincón 2, Metepec 1, Chiconcuac 2. En 2008 se recibió 1: Coatepec Harinas. En 2009 se recibieron en total 7: Hueyoxtlia 1, Chapultepec 2, San José del Rincón 2, Metepec 1, Chiconcuac 2. En 2010 se recibieron en total 10: Teotihuacán 3, Temascaltepec 2, Morelos 1, Nicolás Romero 1, Coacalco 1, Temascalapa 1, Tezocuca 1. En 2011 se recibieron en total 9: Zumpango 1, Santo Tomás 1, Melchor Ocampo 2, Temoaya 1, Coacalco 2, Capulhuac 1, Jilotzingo 1. En 2012 se recibieron en total 4: La Paz 1, Tepotzotlán 3. En 2013 se recibieron en total 4: Chapultepec 1, Xonacatlán 1, Zumpango 2. En 2014 se recibieron en total 5: Metepec 1, Lerma 2, Atizapán 1 y Zumpango 1. En 2015 se recibieron en total 5: Ixtapaluca 1, Acambay 1, El Oro 1, Atlautla 1. En 2016 se recibieron en total 1: Tecamac.

Considerando que requirió la respuesta a su solicitud de información pública mediante el Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX); se le notifica por dicha vía el presente oficio y acuerdo correspondiente.

Por último, se hace de su conocimiento que de conformidad con lo establecido en los artículos 176, 177 y 178 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, podrá interponer recurso de revisión en contra de la respuesta ante la Unidad de Transparencia de la Secretaría de la Contraloría.

Sin otro particular, le envío un cordial saludo.

ATENTAMENTE

PEDRO J. ISAAC GONZÁLEZ
RESPONSABLE DE LA UNIDAD
DE TRANSPARENCIA

SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA
UNIDAD DE EVALUACIÓN DE LA SATISFACCIÓN SOCIAL EN
TRÁMITES Y SERVICIOS GUBERNAMENTALES Y DE TRANSPARENCIA