INICIATIVA DE TRANSPARENCIA Y ANTICORRUPCIÓN

Escuela de Gobierno y Transformación Pública Tecnológico de Monterrey

"CORRUPCIÓN EN NUEVO LEÓN: UN ACERCAMIENTO AL FENÓMENO A PARTIR DEL ANÁLISIS DE LA EXPERIENCIA EN LA TOMA DE DECISIONES ORGANIZACIONALES"

(Estudio cualitativo)

Elaboración del estudio:

Iniciativa de Transparencia y Anticorrupción de la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey.

Dirección del estudio:

Mtra. María de los Ángeles Estrada González

Diseño de investigación y metodología:

Dr. Fernando Alberto Mondragón Solís

Equipo de investigación:

Mtro. Luis Darío Ángeles González

Lic. Ana Elena Vélez Mori

Lic. César Mantaro García Medellín

Junio de 2021.

ÍNDICE

		Página
I.	Síntesis ejecutiva	3
II.	Introducción	4
III.	Marco teórico	8
IV.	Metodología	30
V.	Hallazgos para el Estado de Nuevo León	38
VI.	Insumos para Políticas Públicas y alineamiento con la PNA	52
VII.	Bibliografía	64
VIII.	Anexos	66

I. SÍNTESIS EJECUTIVA

El presente estudio se elabora en el marco de la necesidad que tiene el Sistema Estatal Anticorrupción de Nuevo León de generar una política estatal anticorrupción, siguiendo los lineamientos de los Sistemas Nacional y Estatal Anticorrupción.

Conforme a aquellos, la política estatal anticorrupción debe generarse con base en distintos insumos que permitan la generación de una política integral, alineada a los estándares establecidos en la política nacional, pero debidamente adecuada a las particularidades de la entidad federativa de que se trate.

A este efecto, la Iniciativa de Transparencia y Anticorrupción de la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey, elaboró el presente estudio cualitativo el cual contiene una serie de hallazgos generados con base en entrevistas semiestructuradas realizadas a personas clave dentro del desarrollo socioeconómico de Nuevo León, con la finalidad de que el mismo sirva de insumo al momento de preparar la propuesta de política estatal anticorrupción en el Estado.

El estudio se realizó considerando la bibliografía relevante del tema, planteando una metodología novedosa en la forma de captar la experiencia de las personas entrevistadas en relación con el tema de corrupción y, en consecuencia, aportando una visión debidamente adecuada a la realidad del Estado de Nuevo León.

Compuesto de 4 grandes apartados, presenta de forma sintética el marco teórico relacionado al estudio de la corrupción, la forma en que se desarrolló la investigación, los hallazgos obtenidos y una propuesta no vinculante sobre la forma en que se pueden adaptar los resultados a la política nacional anticorrupción y, en consecuencia, a la generación de la política estatal.

II. INTRODUCCIÓN

Los esfuerzos por combatir la corrupción en México no son recientes y pueden rastrearse en sus orígenes explícitos a, cuando menos, el Gobierno de Miguel de la Madrid y su denominada "renovación moral" que, al inicio de su sexenio, generó reformas Constitucionales y legales que marcaron el origen formal del combate a la corrupción en México.

Sin embargo, el gran cambio que indudablemente se presentó en los últimos años en la lucha contra la corrupción vino de la mano de la creación del denominado "Sistema Nacional Anticorrupción" en el año 2015. Este cambio, más allá de las estructuras organizacionales y las nuevas regulaciones legales para sancionar a la corrupción, resulta relevante en la medida en que por primera vez en la historia moderna de México, plantea que la solución al problema debe de venir a través de la generación de una política pública generada con la finalidad específica de combatir el fenómeno.

La cuestión resulta de suma relevancia porque desde la perspectiva de la gestión pública, identificar a un problema como susceptible de ser tratado mediante una política pública implica, cuando menos, aceptar que se trata de un problema público de relevancia social y que, por ello, requiere incorporarse al ciclo de planeación de las políticas públicas conforme a las cuales un Gobierno ejerce sus distintas facultades.

Este cambio de paradigma, evidentemente aún en construcción, ha abierto la puerta a que por primera vez se gestionen políticas que aborden el fenómeno de forma general y con una visión a largo plazo y ello, obviamente, presenta la cuestión de cómo construir una política pública que abarque correctamente la dimensión del problema a enfrentar.

A este efecto, y de acuerdo a los lineamientos impuestos por el marco legal, contenido esencialmente en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, resulta claro que una política estatal anticorrupción debe alinearse a lo establecido por la Política Nacional Anticorrupción, y a su vez, adaptarse al contexto específico de su entidad.

De acuerdo con esto, y siguiendo las recomendaciones de la Política Nacional Anticorrupción, la Secretaria Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Nuevo León se encuentra en la etapa correspondiente a recabar insumos para generar la propuesta de

política estatal anticorrupción para el estado de Nuevo León, de conformidad con lo establecido en la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León y para ello, entre dichos insumos, resulta necesario contar con un estudio cualitativo de la corrupción en el estado.

Dicho estudio, fue encomendado a la Iniciativa de Transparencia y Anticorrupción de la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey y se presenta en este documento.

En este sentido, el presente estudio, elaborado con base en la realización de entrevistas semiestructuradas, buscó ahondar en la experiencia de personas que se consideraron relevantes para el desarrollo de la actividad socioeconómica en Nuevo León, de acuerdo con la información estadística y de otros estudios existentes, con la finalidad de aportar una mejor comprensión del fenómeno de la corrupción en el estado.

Sobre esto, resulta relevante considerar que la gran aportación de los métodos cualitativos de investigación es que los mismos permiten abordar cuestiones que resultan realmente relevantes a cualquier problema, frente a otro tipo de estudios que, al venir condicionados por sus metodologías, en ocasiones pueden dejar por fuera de sus análisis, la identificación de los problemas y soluciones adecuadas a los problemas.

En este sentido, el diseño del presente estudio tiende a logra obtener (1) un panorama de la corrupción de acuerdo a la percepción de actores clave en el desarrollo socioeconómico del estado, y (2) una descripción detallada de las condiciones en las cuales se incentivan los actos de corrupción, así como los efectos dentro de las distintas organizaciones representadas por las personas entrevistadas.

Sobre esta base, el presente estudio se compone de cuatro grandes apartados. El primero de ellos (capítulo 3), realiza una contextualización del marco teórico relativo al estudio de la corrupción, identificando las visiones predominantes de estudio de la corrupción, las formas en que se ha documentado la misma, las áreas de oportunidad de los estudios existentes, así como las críticas a los mismos. Este apartado permite identificar las bases sobre las cuales se diseñó la presente investigación.

En un segundo apartado (capítulo 4), se presenta la metodología de la presente investigación, la cual, como ya se señaló, se realizó con base en entrevistas semiestructuradas. El capítulo describe ampliamente cómo se diseñó el instrumento de investigación, la forma en que se desarrollaron las entrevistas, y la composición de estas.

Un tercer apartado (capítulo 5) presenta los hallazgos de la investigación. Este capítulo contiene la interpretación de la información recabada en las entrevistas y cómo ello se refleja en la experiencia de la corrupción en el estado de Nuevo León. De acuerdo a la metodología planteada, los hallazgos se encuentra debidamente analizados siguiendo la identificación de los dos sectores en que se enfocó el estudio (privado y público), y de acuerdo a la profundidad de las entrevistas (entrevistas de primera y segunda etapa).

Finalmente, el cuarto apartado (capítulo 5), lleva a cabo un ejercicio de alineamiento de los hallazgos de la presente investigación con las distintas prioridades de la política nacional anticorrupción, a manera de sugerencia, no prescriptiva. La idea del capítulo es que, siguiendo la noción de que el presente estudio es, precisamente, un insumo de los distintos que serán utilizados para la construcción de una propuesta de política estatal anticorrupción, sirva de conclusión a la investigación y a su vez como guía para los usuarios de la misma en la realización de los trabajos tendientes a elaborar la propuesta correspondiente.

Cabe hacer énfasis en que el presente estudio de investigación tuvo por objetivo ahondar en la experiencia de las personas entrevistadas con el propósito de aumentar la comprensión de la experiencia de la corrupción en el Estado, de acuerdo a sus perfiles y atendiendo a las cuestiones metodológicas del estudio. En este sentido, es importante tener en consideración lo anterior a efecto de tener en claro las limitaciones del presente estudio, puesto que tratándose de un estudio sobre la experiencia, tiende a dejar por fuera del mismo las cuestiones que la literatura y las estadísticas identifican como centrales en la cuestión de la corrupción. El que no se trate directamente dichos fenómenos, no excluye que exista corrupción en dichas áreas, sino que el enfoque bajo el cual se abordó la experiencia puede no verse reflejado en los hallazgos del estudio. Por ello resulta también relevante considerar, a todo efecto, otros insumos en la creación de una política pública. Sobre esta línea, otro tipo de limitaciones del presente estudio se encuentran delimitadas de forma clara en el apartado de alineamiento y conclusiones del estudio.

Finalmente, consideramos importante señalar la relevancia de este tipo de prácticas de cara al futuro.

En el contexto político del país, la única forma en que se puede combatir este fenómeno, que constantemente se ubica entre las cuestiones que más afectan a los mexicanos y mexicanas, es a través de políticas públicas construidas en términos apolíticos, con base en estudios y datos objetivos, y con una visión de largo plazo. De otra forma, el combate a la corrupción en el país se encuentra destinado al fracaso.

III. MARCO TEÓRICO

Introducción

El objetivo del presente apartado es presentar los elementos más relevantes de la literatura en materia de corrupción. En el mismo no pretende agotar la totalidad de perspectivas de la materia sino hacer énfasis en las bases teóricas sobre las que se construyó la investigación.

De conformidad con esto, partamos de que el fenómeno de la corrupción ha sido largamente estudiado, con distintos enfoques, herramientas y perspectivas; sin embargo, consideramos que las visiones "clásicas" o predominantes de estudio del fenómeno se han realizado desde una perspectiva que podría considerarse limitada.

Esto se debe a que el acercamiento al fenómeno de la corrupción se centra en estudiar los momentos específicos en los que sucede un acto de corrupción, dejado a un lado el estudio de los trámites y servicios que lo anteceden, así como las condiciones que rodean estas instancias dentro de las que pueden presentarse actos de corrupción. Igualmente, el enfoque en los actos de corrupción en particular, pierde de vista el conjunto de circunstancias que se presentan una vez que ha transcurrido un acto de corrupción o la oportunidad para el mismo. En resumidas cuentas, se pierde de vista aquello que corresponde a las actividades previas y posteriores al acto. Esta visión, cabe señalar, no se corrige con el enfoque, también presente en algunos estudios, bajo los cuales se analizan los factores que facilitan la realización de actos de corrupción (es decir, aquellos que explican la corrupción en términos de economía, cultura, política, etc.), pues en este tipo de análisis, se mantiene el énfasis en las transacciones concretas, explicadas a partir de dichos factores. Por ello, insistimos en que se pierde de vista el conjunto de actos y circunstancias previas y posteriores a los actos aislados de corrupción.

Siguiendo esta lógica, es claro que una gran parte de las soluciones que se proponen para combatir el fenómeno de la corrupción, se centra en medidas tendientes a evitar y/o sancionar los espacios concretos en los que se identifica la realización de actos de corrupción, sin atender el conjunto de circunstancias que preceden y suceden a dichos actos, lo que genera que en todo caso, aquellos cambien de ubicación en la cadena de interacciones en la que se tiene identificada

la posible comisión de actos de corrupción. Es decir, no eliminan directamente el valor de la corrupción, sino que generan espacios distintos para ellos.

Por ello las siguientes líneas presentan un análisis de lo que la literatura ha propuesto en términos de los incentivos y beneficios que genera el cometer o no un acto de corrupción.

De esta forma, nos enfocaremos en explicar cuál es el entendimiento predominante que existe del fenómeno de la corrupción en diferentes estudios, los tipos de corrupción que diversos autores han identificado y clasificado y la forma en que se han estudiado los eventos de corrupción más allá de los actos en sí, haciendo énfasis en los diferentes factores que los impactan, presentando en todo caso las ventajas y deficiencias que tienen estos distintos enfoques.

También, presentaremos cómo se ha analizado el fenómeno desde los ámbitos público y privado, poniendo especial atención en cómo se ha documentado el fenómeno, las implicaciones que tiene el llevar a cabo o no un acto de corrupción y los resultados de las acciones que se han propuesto para hacer frente al problema.

Sobre el concepto y las formas de encuadrar el fenómeno de la corrupción

Dentro de los estudios que han analizado el fenómeno de la corrupción, podemos encontrar dos grandes enfoques: aquellos que los estudian como actos aislados entre personas y los que consideran que se trata de un fenómeno complejo y multicausal.

En la línea del análisis de la corrupción como actos aislados entre personas, es común hacer referencia a la denominada ecuación de Klitgaard la cual se expresa como C = M+D-R, donde C = Corrupción, M = Monopolio de decisión, D = Discrecionalidad, R = Rendición de Cuentas. En términos simplificados, la ecuación de Klitgaard sostiene que hay corrupción ahí donde existe un monopolio en las decisiones, las cuales, además, pueden ser ejercidas discrecionalmente y sobre las que no existe una rendición de cuentas.

La ecuación nos permite ver el entendimiento que anteriormente llamamos clásico de cómo se visualiza la corrupción, pues sólo permite observar la toma de decisión de corrupción como un acto individualizado, en la que la toma de decisión se encuentra monopolizada en una

sola persona e ignora los factores tanto exógenos como endógenos en que se produce el acto, o que resultarían propios de, en caso de existir, un "sistema de corrupción". Por otra parte, el aspecto de discrecionalidad de las instituciones gubernamentales y su respectiva rendición de cuenta solo abarcan el espectro de corrupción en el sector público, con lo que se tiene un sesgo en relación a la participación de todo el sector privado que pudiera verse inmerso en el fenómeno de la corrupción.

En esta línea se encuentra una de las definiciones más extendidas y comúnmente aceptadas de la corrupción, que es la propuesta por Transparencia Internacional cuando señala que la corrupción es el "abuso del poder confiado, para obtener una ganancia privada". La definición, deliberadamente amplia, tiene por objetivo encuadrar dentro de la misma la mayor cantidad posible de conductas a las que se refiere como actos de corrupción. Sin embargo, el problema es que, de nuevo, se encuentra limitada a los actos concretos entre personas o considera una visión de la corrupción como actos concretos.

Como hemos indicado, el entendimiento de la corrupción en estos términos propone, en general, medidas aisladas para combatirla. El sistema jurídico establece una serie de conductas prohibidas y sanciones respecto a estos actos que se consideran anormales en una sociedad que, se supone, ve a la corrupción como casos de desvíos aislados.

En este sentido, las visiones que analizan el fenómeno de la corrupción como un fenómeno entre personas aisladas o de actos concretos, es que las mismas representan "una profunda desventaja para tratar casos de corrupción generalizada" (Arellano, 2018), que sería la situación en la que se encuentra nuestro país. ¿Por qué?, sobre ello da cuenta la visión sistémica de la corrupción.

A grandes rasgos, las perspectivas sistémicas de la corrupción consideran que hay estructuras (políticas, económicas, sociales, culturales, etc.) que permiten que un sistema funcione en contextos de corrupción; esto es, que las personas dentro de dicho sistema asumen que hay reglas no formales para el desarrollo de la vida cotidiana y las acciones u omisiones de las instituciones sociales. En este sentido los actos concretos de corrupción son, más bien, una consecuencia del sistema, más que actos aislados de personas que se alejan de las normas jurídicas que regulan formalmente las relaciones.

El enfoque sistémico no desconoce que existen actos de gran corrupción y actos de pequeña corrupción (Holmes, 2019), sino que ambos subsisten en las sociedades actuales bajo un engranaje complejo o sistemático de impunidad, y que atender los mismos implica necesariamente pensar tanto en los fenómenos aislados, como en la estructura en la cual se presentan.

Igualmente, el análisis de la corrupción en términos sistémicos permite abordar contextos donde la misma puede ser inclusive tolerada, ya sea por la mayoría o por un segmento de la población considerable. Al referirse a esta situación, la literatura habla de supuestos de corrupción blanca o gris (Heidenheimer, 2011), refiriendo a la corrupción blanca como aquella que es tolerada por la mayoría de la población, tanto la élite gobernante o en puestos de poder en el sector privado, como por la población generalizada; mientras que se denomina corrupción gris a aquella que es tolerada solamente por la élite y condenada por la otra parte de la población o viceversa.

Pensar en casos donde la corrupción es tolerada por mayorías poblacionales permite suponer que la corrupción ya no es un fenómeno de actos aislados o individualizados, sino una estructura o sistema, que tiene en su base las operaciones de corrupción y los beneficios o incentivos que la permiten. Llegado a este punto en una sociedad determinada, la corrupción ordinaria ya no es causa de indignación e incluso el uso del lenguaje se distorsiona en las interacciones cotidianas, supliendo el término corrupción con otras palabras que suavizan sus connotaciones negativas, como lo son pago, arreglo, servicio y/o favor.

Dadas las condiciones de una corrupción cotidiana, la mayoría de las personas entienden el valor que aporta en el funcionamiento cotidiano de las cosas. Sobre ello (Zúñiga, 2019) indica que la falta de indignación, las confusiones semánticas y los malentendidos perniciosos puede hacer que los actos corruptos sean entendidos en términos de servicios útiles o gestos de solidaridad; al mismo tiempo, los ciudadanos consideran que la honestidad termina siendo un costo, mientras que por el contrario hay muchos incentivos para ser corruptos. Es así que la estructura de la corrupción constituye un estado de cosas que podría denominarse conveniente porque resulta funcional.

En este contexto consideramos adecuada la perspectiva bajo la cual la Política Nacional Anticorrupción (PNA), partiendo de la observación de distintas estadísticas, datos, opiniones y percepciones, ha optado por adoptar un concepto de corrupción sistémica, estableciendo que "… se entiende a la corrupción como un orden social que basa sus formas de intercambio en las relaciones particulares, arbitrarias, excluyentes, privativas y de favoritismo, en lugar de fundarlas en modos impersonales e imparciales de autoridad." (PNA, pág. 61)

Al referir a la corrupción como un orden social, el cual se entiende como "un conjunto estable de instituciones formales e informales, que privilegian modos de interacción e intercambio basado en el particularismo y el favoritismo que se manifiestan en comportamientos institucionales y sociales que transgreden principios éticos y de integridad", permite considerar que la corrupción no es una cuestión que se presente únicamente por preferencias de ciertos actores, públicos o privados, sino que en realidad hay valor en la corrupción dentro del sistema en el que se mueven ese conjunto de actores.

De esta forma la corrupción sistémica lo que hace es cambiar las reglas del sistema formal, que se pretende equitativo, para permitir el acceso, en condiciones inequitativas, a los bienes y/o servicios del intercambio social.

De acuerdo con esto, y partiendo además de la obligación de los Sistemas Estatales Anticorrupción de ajustarse al diseño del Plan Nacional Anticorrupción, el presente estudio se alinea en el entendimiento del fenómeno de la corrupción a partir de dicho concepto y se adecúa a las necesidades y particularidades del Estado de Nuevo León.

Sobre eventos de corrupción concretos y su valor sistemático

Vistas las distintas formas en que se puede realizar el estudio de la corrupción, y aunque se opte por la postura que considera a la misma como fenómeno sistémico, ello no implica que se desconozca la existencia de los actos concretos en que esta se desenvuelve. En este sentido, el enfoque sistémico permite explicar las razones y consecuencias de actos concretos, pero sin que ello implique dejar de atender el valor de estos en el entendimiento de la corrupción.

Así, podemos partir de la categorización que realizan (Rose-Ackerman y Palifka, 2019) sobre eventos de corrupción que si bien, como indican las autoras, no es exhaustiva, constituye

un acercamiento inicial idóneo para comprender las diferentes formas de expresión que tiene el fenómeno de corrupción a nivel institucional. Así, las autoras mencionan:

- Soborno
- Extorsión
- Intercambio de favores
- Nepotismo
- Amiguismo
- Fraude Judicial
- Fraude Contable
- Fraude Electoral
- Fraude al Servicio Público
- Malversación
- Cleptocracia
- Tráfico de Influencias y,
- Conflictos de Interés

Habría que insistir en el hecho de que la anterior lista dista de ser exhaustiva; de hecho, el análisis de la literatura internacional permitiría contar con un sinfín de ejemplos a destacar. Sin embargo, de alguna forma el grueso de actividades consideradas actos de corrupción podría ser reconducida a las categorías anteriores o, lo que es, la anterior generalización permite abarcar la gran mayoría de las actividades susceptibles de ser consideradas como actos de corrupción o hacerlo sin entrar en particularidades de los fenómenos.

Así, por ejemplo, organizaciones como Transparencia Internacional contienen índices ponderados que recogen diferentes manifestaciones de corrupción, de las cuales, el Índice de Percepción y Corrupción engrosa la anterior clasificación con cuestiones como protección legal de denunciantes, accesibilidad de la sociedad civil a información sobre asuntos públicos, trabas administrativas o transparencia financiera.

Sin embargo, las clasificaciones anteriores no profundizan en los temas de economías y mercados informales como eventos de corrupción, ni en cuestiones como las de las personas que actúan como facilitadores de corrupción como podrían ser las relaciones y actividades de abogados, contadores y asesores financieros. Sobre esto, la importancia que en su caso tiene la consideración de este tipo de actividades, es que se encuentra la posibilidad de entender el fenómeno más allá de los actos concretos. Y si bien la participación de facilitadores podría ser reprochable conforme a otro tipo de irregularidades, su inclusión en el marco teórico permite entender las características de sistema que facilitan o condicionan la existencia de la corrupción.

En lo que corresponde específicamente al contexto de Nuevo León, resulta relevante considerar el acercamiento que ha realizado Zuñiga en "Historias de Corrupción" donde se muestra un acercamiento a los eventos de corrupción en el Estado, que si bien similar al de las autoras Rose-Ackerman y Palifka, opta por una diferente categorización de las conductas, indicando las siguiente:

- Manipulación de ventas,
- Aumento artificial de precios,
- Manipulación de procedimientos,
- Fraude en la prestación de servicios,
- Plagio y,
- Fraude fiscal.

El ejercicio realizado por Zuñiga y su equipo tiene un valor adicional en tanto no solamente menciona los momentos o actos de corrupción que vivieron o ejercieron las personas entrevistadas, sino que provee un acercamiento a formas exactas de corrupción cotidianas, es decir aquellas presenciadas por la población en general. La investigación está basada en 49 historias o entrevistas a profundidad sin considerar a personajes de élite (ya sea en forma de expertos, grandes empresarios o representantes de instituciones de la administración pública), y en ese sentido contribuye a realizar un acercamiento a las prácticas de la denominada corrupción cotidiana.

Formas de documentar y medir la corrupción

La corrupción, al tratarse de un fenómeno oculto por su propia ilicitud, presenta inherentemente un problema en lo que toca a las formas en que puede ser documentada y medida, lo que también debe de ser considerado en cualquier acercamiento metodológico al tema.

Sobre las distintas formas de documentar los actos de corrupción, Holmes identifica las siguientes:

- A través de estadísticas oficiales basadas en el número de casos denunciados, auditorías e información pública del gobierno en sí.
- Las encuestas de percepción y actitud, así como bases de datos basados en la misma metodología (ejemplo de esta categoría sería el índice de percepción y corrupción de Transparencia Internacional y sus símiles).
- Las encuestas vivenciales, las cuales se diferencian de las de percepción y actitud en la forma en que se realiza las preguntas, ya que aquí se realizan preguntas se de manera directa y sin usar escalas numéricas.
- Los grupos focales en que se trabaja con un grupo de personas, a las que se les realizan preguntas abiertas sobre su experiencia.
- El método Delphi, como un método basado en el juicio de expertos conforme a cuestionario y, en cierta medida, destinado a otras personas expertas.
- A través de entrevistas, para las cuales se puede optar, entre otras, por la entrevistas a profundidad o las entrevistas semiestructuradas.

El problema común a estas metodologías (salvo el caso de las entrevistas a profundidad y las semiestructuradas) es que, al realizarse a través de cuestionarios cerrados, opciones múltiples o variaciones de estas, presentan un sesgo inherente al realizar la investigación pues vienen precondicionadas por los instrumentos de medición y por ello restan confiabilidad a la información.

Ahora, en particular, se podrían señalar las siguientes limitaciones a estas metodologías:

- En el caso de las estadísticas oficiales, sólo se mide la frecuencia del evento de corrupción y en algunos de sus casos mide la cantidad de personas involucradas

en determinados eventos. Son particularmente débiles para captar el valor en sí de la corrupción al carecer de evaluaciones previas al acto de corrupción y posteriores al mismo acto; igualmente, no se puede saber la cantidad de operaciones no denunciadas, pues es un fenómeno común que parte de los actos de corrupción no sean denunciados debido a que los participantes teman a las represalias de haber participado en los mismos. No obstante, el potencial de las estadísticas oficiales esta en que se puede gestar nuevos modelos de medición por parte del mismo estado, permitiendo tener acceso a información menos sesgada.

- En el caso de las encuestas de percepción y vivenciales, si bien son metodologías que permiten un acercamiento cuantitativo a la corrupción, lo hacen a nivel individualizando, lo que impide entender el contexto sistemático de la corrupción. También, al basarse en cuestionarios con respuestas previamente determinadas, deja por fuera de la evaluación respuestas que los participantes podrían aportar y que no fueron consideradas por las personas que realizan la encuesta.
- Los grupos focales presentan un problema en relación a las dinámicas de grupos. En estos, algunas personas destacan como líderes y ello condiciona las respuestas del grupo, de forma que se pierde la perspectiva que pueden aportar los individuos.
- En el método Delphi el sesgo se encuentra en la elaboración de las preguntas, pero, adicionalmente, considerando que este ejercicio se realiza con expertos en la materia, existe la posibilidad de que el conocimiento especializado de aquellos se base en los mismos métodos identificados previamente y por ello se traslade el sesgo de las metodologías anteriores a los especialistas entrevistados.
- Finalmente, en el caso de las entrevistas, el sesgo puede encontrarse en la misma estructura de las preguntas elaboradas para la investigación; sin embargo, en el caso de las entrevistas semiestructuradas, se espera que las personas investigadoras puedan aprovechar las respuestas de los participantes para obtener información valiosa, originalmente no considerada y con ello eliminar o reducir los sesgos de la investigación.

La presente investigación, como se explica en el siguiente apartado, se basa en el uso de entrevistas semiestructuradas.

Ahora bien, en relación a los métodos descritos anteriormente una de las referencias más usadas a efecto de referir el nivel de corrupción en un país determinado es el Índice de Percepción de Corrupción elaborado por Transparencia Internacional. Este índice es un conjunto ponderado de encuestas de percepción y evaluaciones sobre corrupción, pero no se incluye análisis cualitativos o basados en entrevistas profundas, por lo que, en palabras de Rose-Ackerman y Palifka, contienen un sesgo aparente al momento de analizar los resultados de dicho indicador. Para combatir el sesgo en la medición, Transparencia Internacional también tiene su indicador de percepción con una muestra poblacional a nivel mundial, denominado Barómetro Global de Corrupción.

La relevancia del Barómetro es que a través de las preguntas de dicha encuesta es posible identificar momentos de corrupción basados en trámites, servicios o acercamiento del ciudadano por diversos motivos con la administración pública y que el mismo tiene un balance tanto de experiencias, a efecto de visualizar momentos de corrupción por parte de algún funcionario público, como de momentos en los cuales se realizaron actos de corrupción. Esto resulta relevante al momento de decidir la metodología del presente estudio, así como para elaborar el instrumento de investigación.

Por otra parte, en el caso de México, podemos observar la medición realizada por el INEGI, en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental de 2019, la cual incluyó una tasa de prevalencia de corrupción por cada cien mil habitantes.

La encuesta divide a la población del estudio en tres categorías: aquellos que creen o han escuchado que existe corrupción en los trámites que realizó durante el año 2019, aquellos que algún conocido refirió actos de corrupción en los trámites durante el año 2019 y aquellos que en lo personal si tuvieron momentos de corrupción al realizar un trámite. Si bien la Encuesta no especifica los momentos en que se presenta la corrupción, es una forma general de acercarnos a la cantidad abrumadora de población que en lo personal padeció de algún momento de corrupción en su trámite, indicando una cantidad de 15,732 personas por cada cien mil habitantes. Los demás números analizados, si bien alarmantes, siguen representando una

percepción poblacional y no necesariamente hacen referencia a momentos específicos que ocurrieron de manera efectiva. No obstante esto, la percepción de la población mexicana con referencia a cualquier momento de corrupción en algún trámite es, igualmente alta, llegando a 62,084 personas por cada cien mil habitantes. De nueva cuenta, estos detalles si bien pueden incurrir en los sesgos indicados, resultaron relevantes al momento de decidir tanto la metodología de la presente investigación, como en el diseño del instrumento de investigación.

El análisis de la corrupción con base en otros aspectos distintos a los actos de corrupción

Si bien la corrupción, entendida como fenómeno sistémico, es multicausal y genera, también, múltiples efectos, se pueden analizar las distintas incidencias que tienen determinados factores en la generación y mantenimiento de una cultura de corrupción en una sociedad determinada.

En este sentido se ha hecho énfasis en la explicación de los factores económicos, culturales y político-administrativos.

El enfoque económico considera que se puede observar el rol de los incentivos que tienen las personas frente a la administración pública, o viceversa, para entablar relaciones que involucren eventos de corrupción como los descritos o categorizados anteriormente. En Rose-Ackerman y Palifka se puede observar como el estudio de los actos de corrupción a través de las distintas interacciones que tiene los ciudadanos frente a la Administración Pública puede llevar a que aquellos se vean forzados a tomar la opción de ejecutar acciones de corrupción, no por las implicaciones del evento en sí, sino por una decisión tomada por factores causales, basados en barreras de acceso a los trámites y servicios.

Sobre este punto, la falta de tecnología es un factor causal importante al momento en el que la persona valora la toma de decisión de si realizar un acto corrupto o no. Un reflejo de esto se puede observar en cómo la Política Nacional de Anticorrupción, con base en la Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental 2017 concluye, que la frecuencia más alta de corrupción, en su formas absoluta y relativa, se encuentra en los trámites de la ciudadanía con la administración pública, destacando los relacionados a seguridad pública, trámites vehiculares y permisos de propiedad.

En este sentido también resulta relevante que la prevalencia de estas tasas de frecuencia tan elevadas se encuentre directamente vinculada al hecho de que las personas acudan físicamente a las instalaciones gubernamentales, mientras que en aquellos trámites preponderantemente digitales disminuye considerablemente su tasa de problemas relacionados con la corrupción.

También, los trámites destacables como los permisos relacionados con la propiedad, trámites municipales y trámites vehiculares son los que obtuvieron tasas elevadas, no solamente en incidencias de corrupción, sino también en asimetría de información y barreras de acceso al trámite, lo que podría implicar una estrecha relación entre estas y la corrupción.

Sobre estos aspectos, cabe adelantar que las soluciones planteadas deben de ser particularmente cuidadosas en el sentido de que no bastaría proponer como solución la digitalización de trámites, pues ello podría generar la inaccesabilidad a los referidos servicios para poblaciones en situaciones de pobreza o vulnerabilidad.

Ahora, en lo que toca a las razones por las cuales se producen este tipo de interacciones, la literatura no es muy amplia, pero se puede observar que gran parte de las mismas se lleva a cabo en tanto el sector privado anhela poder acceder a servicios y trámites de calidad, eficientes y transparentes e, incluso en algunos casos, el valor de la corrupción reside en la simple y llana posibilidad de realizar el trámite o servicio. De conformidad con esto, entonces la corrupción se visualiza como una estrategia no solamente para la accesibilidad de trámites o servicios sino el incentivo perfecto de ahorro de costos relacionados a la burocracia o que el engrosamiento de la burocracia genera los suficientes incentivos para que el sector privado busque mejores alternativas, aunque las mismas resulten ilegales. Esto podría explicar cómo las empresas pueden seguir estrictas regulaciones en países con una estructura normativa bien definida y respetada, pero en cambio en países en los que existe bajo cumplimiento normativo, parte de sus operaciones sean realizadas bajo poca o nula regulación, y con una tendencia a operaciones irregulares.

Lo que se sigue de estas observaciones es que el sector privado, simplemente buscará en todo momento obtener la mayor cantidad de beneficio económico directo. Así, el valor adquirido por participar en los momentos o eventos de corrupción radica en que esto se considere una

manera de aumentar la productividad (al hacer pagos a facilitadores), convirtiendo a la corrupción en una "propina" o "gratificación" por eficientizar el proceso.

Además de la visión de "propina" para facilitar la eficacia de los trámites y servicios, este intercambio también puede verse desde la óptica de ahorro en costos al momento de imposición de multas e impuestos. Dependiendo del riesgo u obligación fiscal adquirida por parte de la empresa, será el incentivo que se tendrá para su evasión.

Otro factor que se ha considerado como causante de la corrupción, es la cuestión cultural.

Sobre el tema, Zúñiga establece que se habla de la "cultura de la corrupción" como una serie de condiciones y dimensiones culturales que hacen que la corrupción se produzca, reproduzca y conserve a través del tiempo.

La visión que relaciona cultura con el fenómeno de la corrupción, establece que los ciudadanos consideran que el ser honesto es más un costo que un beneficio y que los obstáculos para vencer esta tendencia son difíciles de vencer porque las personas no ven beneficio alguno a ser honesto.

Uno de los efectos más importantes de la corrupción ordinaria es que materializa un *status quo* que resulta conveniente en donde las prácticas de corrupción se pueden llegar a convertir en acciones normalizadas, acordadas, materializadas, en las que un número importante de participantes llega a acuerdos corruptos que constituyen un estado de cosas que resulta conveniente y parece inamovible.

La cuestión de la relación cultura - corrupción, sin embargo, dista de ser una referencia aceptada sin controversias. Así, de acuerdo al Reporte de evidencias cualitativas de la UNAM (Luna, 2018), en el caso de México existe una importante disparidad en esta creencia, pues mientras en algunas regiones socioeconómicas del país la mayoría de las personas participantes en el estudio están en desacuerdo con la premisa de que la cultura es uno de los elementos de origen de la corrupción, en otras regiones socioeconómicas del país la mayoría se encuentra de acuerdo.

Respecto a la corrupción relacionada con el género, Rose-Ackermann y Palifka concluyen que no existe una correlación directa entre corrupción y género, al ser la corrupción una decisión racional basada en incentivos.

Por otra parte, analizar la corrupción desde el enfoque político-administrativo, representa una problemática especial. En estos casos la cercanía entre sistemas no permite distinguir si la cuestión de la corrupción es debido al diseño del sistema administrativo o a causa de los factores políticos. Sin embargo, un factor que sin duda se encuentra relacionado al fenómeno de la corrupción, pero que no se refiere a un acto de corrupción como tal, es el abuso de poder. Uno de los argumentos principales que realiza O'Donnell es el de señalar que existe una institucionalización legal de la desconfianza política (2004), la cual se enfoca en el hecho de que no existe garantía de que aquellos que se encuentran en posiciones de poder no abusarán de su posición en un determinado momento, por lo que es necesario la búsqueda de controles efectivos al poder. Esto explica por qué en gran parte los controles de corrupción se encuentran enfocados en el ámbito público. Aquí, una de las formas para hacer frente a una posibilidad de transgresión o corrupción que O'Donnell propone, y que han sido adaptadas en ciertos países incluido México, es la creación de agencias con "accountability horizontal asignada" (rendición de cuentas horizontal asignada) como lo son las contralorías, las auditorías y las fiscalías cuyo enfoque si bien no es balancear el poder, sí es el prevenir riesgos de transgresión y corrupción ya que estas cuentan con importantes características como lo son la proactividad o su capacidad para invocar criterios profesionales antes que partidarios y políticos, lo que les permite examinar cuestiones de políticas estatales muy complejas.

Siguiendo la misma línea que O'Donnell, la literatura nacional también ha indicado la eficacia y limitaciones a los enfoques de auditorías y contralorías internas; sin embargo, se ha hecho la anotación de que las medidas como las de auditoría "presenta evidentes limitaciones cuando se enfrentan a medios caracterizados por una corrupción sistémica" (Arellano Gault, 2018), por lo que, nuevamente, para el caso mexicano, se necesita un replanteamiento basado en "la estructura organizacional e institucional de investigación" (Arellano Gault, 2018).

Relacionado al fenómeno político, pero atendiendo a las estructuras de las Administraciones Públicas, encontramos enfoques relacionados a las estructuras estrictamente

administrativas. Así, atendiendo al Reporte Global de Competitividad del año 2019, específicamente el índice de cargas gubernamentales que se encuentra dentro de dicho reporte, como ejemplo de acercamiento internacional a las relaciones de la iniciativa privada con sus propósitos de negocio o proyectos que se encuentran en necesidad de algún trámite o servicio público, una pregunta clave es "¿Qué tan complicado es para una empresa en tu país cumplir con los requisitos administrativos impuestos por el Estado", es aquí donde los empresarios seleccionados en la muestra del reporte responden a dicho cuestionamiento de manera breve y concisa denunciando cómo las estructuras administrativas y los trámites relacionados a las mismas pueden volverse un incentivo para la corrupción.

Por otra parte, el "Enterprise Surveys" por parte del Banco Mundial en su categoría de corrupción, documenta el momento en el que se le exige algún soborno o gratificación a las empresas para obtener algún contrato gubernamental, o básicamente cualquier tipo de soborno relacionado con la administración pública, lo que hace evidente una correlación entre "administración" y corrupción. No obstante, este tipo de enfoque dista de medir la perspectiva de las empresas antes de que se les exija realizar dichos trámites y servicios con el gobierno, y no existe manera de cuantificar la historia detrás del sector privado antes del momento o acto de corrupción.

Finalmente es importante destacar que las metodologías y enfoques revisados no documentan cómo obtener información directa sobre corrupción en el sector público, por lo que si bien las investigaciones son exhaustivas a la hora de evidenciar los momentos de corrupción y las actividades subsecuentes, no hay evidencia suficiente de investigaciones que traten de indagar en los procesos burocráticos previos al acto de corrupción, es decir, cuando hablamos de las acciones o inacciones de actividades preparatorias a los propósitos de negocio. Esto implica un enorme sesgo por parte de la teoría existente y un área de oportunidad al momento de realizar investigaciones de corrupción.

Estrategias y soluciones existentes al fenómeno de la corrupción

Finalmente debe hacerse referencia a las distintas medidas que se documentan sobre combate a la corrupción.

En este punto habría que partir de la multiplicidad de ejemplos internacionales sobre soluciones al fenómeno de la corrupción. Si utilizamos la clasificación de soluciones que nos da Holmes podemos presentarlo de la siguiente manera:

- Las medidas garrote
    - Sentencias duras contra actos de corrupción; estas, sin embargo, generan poco valor al existir como riesgo el abuso del propio sistema.
    - Uso de las declaraciones de ingresos de los servidores públicos, lo que tiene su riesgo en que los funcionarios simplemente declaran menos y el Estado tiene que proceder a las auditorías profundas, implicando mayores costos económicos. Los funcionarios de élite sólo trasladan sus fondos a paraísos fiscales en los que las autoridades o auditores no tienen acceso.
    - La implementación de agencias especializadas de anticorrupción, como sería el caso de Singapur que instituye la primera agencia independiente en el mundo en 1952. Su riesgo inherente es el poco valor que pueda generar debido a su financiamiento inadecuado y líneas de responsabilidad difusas; asimismo, la duplicidad de funciones con otros organismos de la administración pública provoca que no se esté enteramente especializada.
    - El avergonzamiento público puede ser una estrategia disuasoria a la corrupción, como ejemplo tenemos a Sudáfrica en donde el Ministro de Justicia publicó en un portal de internet los datos de las personas condenadas por corrupción en el año 2013. Igualmente en Singapur se publica, desde 1996, una lista negra donde excluyen a empresas trasnacionales relacionadas con corrupción de contratar con el gobierno.
- Medidas Zanahoria
    - El mejoramiento salarial de los funcionarios públicos como forma directa a elevar el costo de oportunidad de realizar actos de corrupción. Sin embargo, se tiene como riesgo el efecto negativo que se ha documentado en países subdesarrollados por falta de recursos, ya que no existe la plena certeza de que se deje de recibir sobornos pues además de cobrar un alto sueldo, se sigue teniendo acceso a los sobornos.

- La protección de testigos es otro ejemplo que da el autor, pero acertadamente menciona el costo alto y que los beneficios o valor agregado se evaporan al momento en que atestiguan en un tribunal. Asimismo, los testigos como tal tienen un alto costo personal al tener que reiniciar su vida y afectar su bienestar.

- Medidas Administrativas
  - La rotación de personal o funcionarios públicos se ha visto como una solución en Alemania ya que se reasignan a diferentes puestos y esto es benéfico al quitar la posibilidad de desarrollar redes de corrupción y dejar en desventaja a sobornadores que tendrán que pagar el doble por el mismo servicio. Sin embargo, India arrojó datos más desalentadores este tipo de solución.
  - Las auditorías especializadas "desde lo alto" son efectivas y es un abordaje más eficaz de sistema de monitoreo "desde abajo". Su riesgo subyace nuevamente en los altos costos de realizar auditorías especializadas y el requerimiento de tener personal altamente capacitado.

Si consideramos lo presentado por Arellano Gault en el contexto mexicano, encontraremos que se repite la solución de auditoría, pero con las siguientes particularidades:

- Controles de Conflictos de Interés
  - El uso de un sistema robusto que permita la detección de posibles conflictos de interés. El autor menciona que sus riesgos son la complejidad y dinámica de los intereses de los servidores públicos y de los ciudadanos, y que el problema se centra, nuevamente, en temas económicos y de recursos para poder vigilar o sancionar correctamente los posibles conflictos de interés
- Los informantes internos (Whistleblowers)
  - Personas que puedan denunciar dentro de la misma administración pública los momentos de corrupción. Su riesgo recae en el alto costo de implementación y que, nuevamente, puede afectarse el bienestar de la persona denunciante; ello debido a que la legislación y protección a los informantes internos varía en gran medida a nivel internacional, por lo que, se tendría que

considerar los múltiples contextos locales para poder implementar correctamente este tipo de solución.

- El Servicio Civil
    - En palabras del autor, "se otorga cohesión entre los empleados de alguna organización mediante el entendimiento y un sistema compartido de valores."
    - Su riesgo en nuestro país radica en que el servicio civil solo esta implementado a nivel federal y abarca a los mandos medios y a ciertos mandos superiores. Se tendría que lidiar con cuestiones sindicales, clientelistas y corporativas en la realidad mexicana; es decir, los incentivos para aplicar esta solución juegan en su contra si consideramos los actores del mismo sistema y nuevamente los recursos para su correcta implementación.

No obstante lo indicado en líneas anteriores, el valor de los estudios de Arellano se encuentra en explicar que las distintas herramientas con que se cuenta para entablar el combate a la corrupción, tienen alcances limitados. Esto es, cada herramienta tiene un valor y limitaciones, mismos que deben tenerse claros al momento de articular medidas de combate a la corrupción, las cuales deberían de estructurarse como una combinación de distintas herramientas.

Finalmente, Rose-Ackerman y Palifka presentan una serie de soluciones que se ajustan a lo que consideran las tres principales categorías de factores de la corrupción:

- Corrupción como Problema Económico
    - Se propone la eliminación de programas o legalización de pagos. Basado en la reducción del exceso de tramites o programas en donde se produce o tiende a producirse los actos de corrupción. Alguno de los ejemplos que citan es en los trámites de pasaportes, constitución de empresas, licencias y permisos.
    - Legalizar actividades antes ilegales para eliminar el sistema de compra de servidores públicos, ejemplo de ello son productos prohibidos para su importación.

    El riesgo de ambas propuestas radica en que la eliminación de tramites o servicios es que la corrupción migra al funcionario que encargado del trámite o a la institución reguladora de la actividad. Reducir el "gobierno" no

necesariamente reduce la corrupción, por ejemplo, las empresas seguirán realizando actos corruptos, aunque posiblemente con menor frecuencia porque hay menos funcionarios.

- Combinar con el uso de tecnología (junto con un amplio programa de gobernanza electrónica) y simplificar el cálculo de los impuestos. Se tiene registros que esta implementación generó crecimiento económico.
- Entre mejor recaudación fiscal, menor puede ser la tasa impositiva, si se mejora la recaudación, disminuye la necesidad de realizar actos corruptos. Si las tasas impositivas son altas, la corrupción aumenta.
- Reformas regulatorias para restringir la discrecionalidad de los mismos reguladores. Se reemplaza los pagos de sobornos por pagos legales; por ejemplo cuando se cobra una cuota por usar un bien público escaso. Ejemplo de ello es cuando en Estados Unidos de América se implementó un pago más elevado para tramitar el pasaporte de forma "exprés", de esta forma se eliminó la corrupción de ventanilla para acelerar el proceso de expedición de pasaporte.
- Reformar los sistemas de contratación pública. Se necesita repensar lo que compra el gobierno y el proceso para hacer esas compras. Se puede experimentar con los índices de calificación para los contratistas, adopción de procesos transparentes y confianza en las negociaciones.

- Corrupción como Problema Cultural
  - En cuestión de género, existe el riesgo, y se ha documentado, que el acceso de las mujeres en la política solo se usa como imagen para seguir controlando los mismos intereses que los hombres previamente tenían. Es decir, las mujeres que acceden son familiares directos de los hombres que antes ostentaban dichos cargos públicos. Sobre este punto en concreto, la regulación actual en el caso de México ha establecido un marco que aparentemente resulta eficaz para impedir el hecho que, en su momento, fue analizado por las autoras. En todo caso, los problemas conforme a los cuales las cuotas de género no son respetadas o se tergiversan en su implementación, no es una crítica a las medidas

de acciones afirmativas para generar equidad, sino una crítica a lo que de hecho ha sucedido en la implementación de estos modelos.

- La religión y su correlación entre países protestantes (menos corrupción) con países católicos, ortodoxos e islámicos (más corrupción). En realidad, la religión no juega un papel preponderante ya que en el análisis filosófico y ético de las mismas, todas condenan las prácticas corruptas. La diferencia entre las religiones resulta ser circunstancial y no necesariamente una correlación entre religión y corrupción.
- Un sistema de confianza generalizada. Se basa en la percepción social de la fortaleza de sus instituciones. Esto es lo que permite apuntalar las reformas políticas. El riesgo latente de este sistema es que gente muy cercana a quienes ostentan el poder puedan acceder a ciertos beneficios o tratos diferenciadores, lo cual podría producir que los excluidos se prestaran a realizar actividades corruptas para obtener un poco de los beneficios de los círculos cercanos o de la élite.

- Corrupción como Problema Político
  - Medios de supervisión pública para garantizar la rendición de cuentas. Su riesgo subyace en el costo de la supervisión que puede distorsionar o poner en competencia los actos corruptos vs los sistemas de supervisión.
  - Establecimiento de políticas explícitas para disminuir incentivos corruptos. En este caso se tiene un riesgo basado en el mal manejo de incentivos implementados (sin datos cuantitativos y cualitativos), implicando una mala operatividad de la política pública, y generando costos y desconfianza institucional para el combate a la corrupción.
  - Control de impacto de la riqueza privada sobre el poder público. El riesgo es el costo político en el que se tendría que incurrir para regular los intereses económicos que ya existen sobre el poder público.

¿Cómo se ha estudiado el fenómeno de la corrupción?

Podemos concluir, luego de esta breve relatoría del marco teórico, que las fuentes de información históricamente han tratado al fenómeno de la corrupción en su aspecto individual

y sólo hasta años recientes se han tomado innovaciones al considerarlo como lo que es realmente para nuestra sociedad, un problema sistémico.

Ante el reto que nos precede como país el solucionar el fenómeno en su forma institucionalizada y sistemática, fue necesario analizar como la literatura ha tratado de medirlo más allá del mismo evento de corrupción en aras de encontrar incentivos y desincentivos para el mismo.

La literatura nos muestra que a diferencia del aspecto individual del acto de corrupción, donde prevalecen tomas de decisiones basadas en ganancias individuales y en aquellos que ostenten el monopolio de la misma decisión, los incentivos para volverlo sistemático implican que tanto sector público como el sector privado se ayudan mutuamente a reducir sus costos de oportunidad en torno a decidir si hacer o no un evento de corrupción. Dicha reducción es gracias a la baja positividad de las normas jurídicas, exceso en trámites o burocracia y baja regulación, observancia y transparencia. Estos factores conjugados permiten a todos los actores involucrados incrementar sus beneficios, aún y con los riesgos inherentes al evento de corrupción.

También se observa que la literatura tanto nacional como internacional carece de mediciones o investigaciones destinadas precisamente a esclarecer lo que sucede antes del mismo evento de corrupción, que es precisamente el momento donde se gesta la toma de decisión y donde sopesa en mayor medida el costo de oportunidad.

Las mediciones tradicionales, si bien nos permiten tener un punto de partida válido, es necesario crear un sistema de medición que permita adecuarse a la realidad social que como país y como estado nos vemos inmersos. Más allá de mediciones al acto de corrupción y a las soluciones realizadas o experiencias internacionales, en las que prácticamente la literatura es exhaustiva, se tiene que hacer enfoques a medir los incentivos que tiene el sector privado y público para con ello disminuir el costo de oportunidad.

Es de destacar que localmente ya hay esfuerzos por visualizar los incentivos de las personas para ser orilladas a decidir en favor de momentos de corrupción; pero la literatura en

general no visualiza los incentivos del sector privado, llámese empresas o incluso organizaciones no gubernamentales / de la sociedad civil, en su relación y conjunto con el sector público.

Es de destacar que, teniendo un correcto análisis de incentivos entre los actores, se podrá adaptar y adecuar estrategias de política pública o simplemente soluciones que realmente apelen a los factores preponderantes que posteriormente derivarán en el evento de corrupción en sí.

IV. METODOLOGÍA

Elección del instrumento de investigación y metodologías

De acuerdo con la sección anterior y el estado actual de las investigaciones en materia de corrupción, es importante ampliar el estudio del fenómeno integrando los incentivos causales y efectivos de la corrupción en la comprensión del mismo de forma que aborden el tema más allá de los intercambios concretos de corrupción, con el objetivo de proveer insumos que puedan ser considerados y en su caso integrados a la elaboración de políticas públicas que comprendan la realidad práctica de la corrupción en el estado de Nuevo León.

Por ello para la realización de este estudio se seleccionó un acercamiento a través de entrevistas semiestructuradas, las cuales (1) permiten explorar esas condiciones previas, incentivos y efectos del fenómeno de corrupción; y (2) resultan también en la obtención de datos cualitativos que sirven de insumos para las políticas públicas.

En el diseño de la investigación, se buscó estructurar las entrevistas de modo que pudieran capturar la experiencia de las personas a entrevistar a partir de su propia perspectiva profesional.

Con esto en mente, se utilizó el marco metodológico de Análisis Aplicado de Tareas Cognitivas (ACTA por sus siglas en inglés). Este marco provee tres métodos para la realización de entrevistas de forma que permitan obtener la información que utiliza una persona para tomar decisiones en la realización de una actividad. Estos métodos comprenden (1) la secuencia de tareas dentro de la actividad, (2) el conocimiento requerido por el agente (persona entrevistada), y (3) la presentación de condiciones adicionales para la toma de las decisiones.

Conforme al marco de ACTA se puede organizar la experiencia de las personas en ambientes con objetivos definidos, que permiten la división de las tareas en tres etapas: una etapa de planeación de las tareas; una etapa de ejecución; y, una última etapa, de reflexión. ACTA ha sido usado en varios métodos para modelar experiencias (por ejemplo, Zimmerman (p 708), Klein et al. (p 144)).

A través de estas etapas, puede conformarse un modelo de entrevistas que permitan entender las decisiones de la persona entrevistada en cada una de las etapas. En este sentido es plausible organizar y formular las preguntas necesarias para capturar la experiencia al realizar una actividad y, también, para entender cuál información es relevante para tomar decisiones a través de esta experiencia. Esto último es un factor crítico para observar cómo inciden, por ejemplo, las condiciones de trabajo o el conocimiento de un procedimiento en la experiencia de completar una actividad. Al entender estas relaciones entre las decisiones de una persona y el contexto en el cual ocurren, es posible determinar si tales contextos funcionan como incentivos o desincentivos para tomar ciertas decisiones.

Resulta importante señalar que el marco de ACTA no es prescriptivo en relación a las preguntas específicas para cada método de entrevista; por ello, el presente estudio hizo uso de otros métodos prácticos de análisis de experiencia que también sugieren preguntas para capturar información relevante.

Al efecto, el diseño del instrumento de evaluación también hizo referencia al Método de Decisiones Críticas (CDM por sus siglas en inglés), el cual propone una serie de preguntas para ahondar en la forma en que se toman decisiones. También se hizo uso de aplicaciones más prácticas de métodos para capturar experiencias, las cuales se pueden encontrar en el área de experiencia de usuario (UX por sus siglas en inglés), en donde se han creado una variedad de aplicaciones prácticas de métodos típicamente más académicos. En particular, la aplicación de UX en ambientes profesionales ha producido diversidad de métodos para entender dónde hay valor y riesgo para las personas involucradas a través de la experiencia. Ejemplos de esto son los métodos presentados en libros como Value Proposition Design, Testing Business Ideas, y las entrevistas Problem Interview, y Solution Interview del libro Running Lean.

En conjunto, las preguntas sugeridas en todos estos métodos permitieron tanto el desarrollo del instrumento de entrevista como la preparación de los entrevistadores para que, con base en el desarrollo de las entrevistas, aquellos pudieran adentrarse en las respuestas de cada participante.

Esta metodología se desarrolla a través de un conjunto de preguntas que sirven de guía a los entrevistadores, y se diseña para que puedan incorporarse preguntas adicionales que pueden

surgir durante el desarrollo de la entrevista, de modo que se pueda adentrar en razones y argumentos adicionales del tema que se esté tratando. Esto evita las restricciones propias de los cuestionarios estructurados y de esta forma se garantiza que todas las personas entrevistadas contesten a la misma serie de preguntas (obteniendo una base de respuestas comparables), al tiempo que se crean las oportunidades para explorar las diferencias y detalles entre cada situación que presenten los distintos participantes.

Obtención de la experiencia de las personas participantes conforme a la identificación de etapas de la misma.

En consideración de la necesidad de entender los incentivos y desincentivos principales de una persona para involucrarse en actos de corrupción, tanto previos al acto de corrupción en sí, como los posteriores, el instrumento de investigación se diseñó considerando la experiencia de las distintas personas entrevistadas.

Esta experiencia considera en términos generales que hay tres etapas en las cuales las personas pueden encontrar incentivos (o valor), y desincentivos (o riesgos), para participar en la corrupción.

La primera es una etapa de evaluación de las condiciones del procedimiento que requiere hacer un servidor público o un ciudadano para llevar a cabo una actividad conforme a sus funciones o necesidades. Estas condiciones se relacionan con el contexto de trabajo de las distintas partes que pueden ser proyectos o metas específicas.

La segunda etapa es la ejecución del procedimiento o actividad, y considera la forma en que esta se desarrolla.

La última etapa considera los efectos de ejecutar el procedimiento, ya sea en las condiciones que establece la ley o a través de una forma distinta (como por ejemplo, a través de corrupción), y cómo estos efectos impactan el contexto de trabajo original.

Conforme a este acercamiento global a la experiencia, se consideró dicha estructura como base para las preguntas de las entrevistas con el objeto de capturar los distintos contextos y razones de los entrevistados en cada etapa.

Este estudio, finalmente, se realiza en el contexto de los esfuerzos concretos que a nivel federal y estatal los gobiernos han desarrollado con el objeto de mitigar los efectos de la corrupción en la vida diaria del país.

Selección de la muestra de participantes en la investigación

Como se establece en la Política Nacional Anticorrupción, la corrupción es un problema sistémico presente en todos los órdenes y ámbitos de gobierno; es decir es un problema que afecta a todas las personas.

Es por ello que al momento de seleccionar a las personas que colaborarían al presente estudio (personas entrevistadas), se identificaron áreas relevantes para la investigación (con base en la información previamente obtenida de otros estudios sobre corrupción) y con base en dichas áreas, se designó a personas claves de los sectores público, privado y de organismos ciudadanos (sociedad civil y academia) de Nuevo León.

En este sentido y partiendo de lo que se identifica en otros instrumentos de medición de la corrupción como áreas que representan los principales problemas en la materia (seguridad, educación, salud y, además, en trámites y servicios, así como contrataciones públicas), se decidió buscar la participación de personas que tuvieran conocimiento directo sobre dichas actividades y áreas. En particular, y toda vez que un objetivo primordial del estudio es ahondar en la experiencia a través de profundizar en cómo se desarrollan los problemas principales de corrupción, se requirió también la participación de personas que se encontraran tanto en cargos directivos como operativos de las distintas organizaciones y dependencias participantes.

Una cuestión relevante al momento de realizar un estudio cualitativo con base en entrevistas semiestructuradas, corresponde a la determinación del tamaño de la muestra de personas a entrevistar. En este aspecto se debe de tener claro que el estudio cualitativo no responde a las reglas generales de representatividad, más cercanas a los estudios cuantitativos. Entonces, respecto al tamaño de la muestra de participantes para el estudio, se debe partir de la base de que en investigaciones de orden cualitativo es difícil e inusual determinar un tamaño específico que lleve a garantizar o anular la validez del estudio pues el objetivo central, al ser ahondar en la experiencia, tiene que ser el llegar a la identificación de patrones temáticos o

saturación (de Vaus, p. 240). Por esta razón es que muchos estudios requieren una decisión provisional respecto a este número en la etapa de diseño del estudio (Robinson, 2014).

Dicho esto, existen varios modos de hacer estimaciones generales (e.g., Fugard & Potts, 2015), y en algunas áreas de conocimiento se han analizado rangos concretos con base en estudios previos (e.g., Vasileiou et al. (2018) en el área de medicina y ciencias de la salud). El estudio de Nielsen & Landauer (1993) en el área de interacción humano-computadora identificó un rango de 5 a 15 usuarios para encontrar problemas en la experiencia de los usuarios de una interfaz computacional, lo cual se acerca al estudio de experiencia que pretende este reporte.

Considerando todo lo anterior, así como la situación generalizada de corrupción en México, determinamos que un mínimo de 10 participantes por sector – público y privado – sería suficiente para comenzar a encontrar patrones en términos de incentivos para participar en la corrupción a lo largo de la experiencia de cada individuo.

Dos consideraciones adicionales fueron tomadas alrededor de la determinación del número de entrevistas a realizar. La primera, al analizar los perfiles de las personas que podrían participar en el estudio, se determinó un grupo de instituciones, públicas y privadas, de las que necesariamente se requería obtener una entrevista, frente a otras instituciones en que se consideró que se podía entrevistar organizaciones con funciones o servicios análogos; en segundo lugar, debido a la relevancia de la participación ciudadana a través de organizaciones sociales en el estado, se consideró que resultaría valioso recabar la experiencia de aquellas para la integración de resultados del estudio.

Tomando en consideración lo anterior, en total se solicitaron 50 entrevistas, de las cuales se pudieron realizar 32 en una modalidad mixta (unas se llevaron a cabo de forma presencial, otras, virtualmente), con lo que se cubrió el objetivo planteado en la etapa de diseño. Sobre esto, se debe considerar también que la tasa de rechazo, equivalente al 36%, se encontró dentro de los márgenes estimados en la etapa de diseño, siendo importante señalar que debido a la situación derivada de la pandemia causada con motivo del coronavirus SARS-CoV-2 (Covid-19), obligó a extender el plazo para obtener y recabar las entrevistas.

También, parte de la tasa de rechazo se debe a que en distintos casos, si bien existió un interés por participar en el estudio, las personas invitadas requirieron que su participación se llevara a cabo a través de entregar una entrevista por escrito, para ser contestada de esa forma, lo que hubiera contradicho los lineamientos metodológicos de la presente investigación y el carácter semiestructurado de las entrevistas.

Ahora, como indicamos previamente, la investigación planteó la obtención de experiencia de dos sectores, público y privado, pero consideró también la perspectiva de organismos ciudadanos (organizaciones no gubernamentales y consejos ciudadanos de instituciones públicas). En el caso de este tipo de organizaciones, la experiencia fue tratada, dependiendo del tipo de actividades, como pertenecientes al sector público o privado. Así, por ejemplo, la investigación considera a una organización privada que presta servicios de consultoría para mejorar las funciones de un organismo público y, por ello, fue tratada como perteneciente al sector público; igual sucede con el caso de un consejo ciudadano que colabora consultivamente con un organismo público. Conforme a estas aclaraciones, la integración de la muestra de personas entrevistadas, se integró en el 56.25% por personas que se consideraron como pertenecientes al ámbito público, y el restante 43.75% al ámbito privado; hecha la indicación anterior en relación a cómo se clasificó la participación de ciertas entidades, se debe señalar que el 18.75% de las personas entrevistadas forman parte de organizaciones no gubernamentales.

Finalmente, de las personas entrevistadas, un 31.25% fueron mujeres y el restante 68.75% hombres.

Estructura del instrumento de investigación

Considerando las cuestiones anteriores, se desarrollaron las entrevistas en dos partes.

La primera parte, se enfocó en participantes que lideran dependencias, empresas y organizaciones, y se enfoca en recolectar los problemas principales relacionados con la corrupción.

Esto se plantea dentro del instrumento de investigación en modos distintos para cada uno de los dos sectores, considerando lo señalado en el marco metodológico sobre la documentación de actos de corrupción. Así, para el sector privado, el enfoque está en los

problemas que la corrupción produce en sus organizaciones. En cambio, para el sector público, el enfoque se centró en las problemáticas que surgen en las áreas operativas al tratar de implementar soluciones para la corrupción. Sobre este punto, se tuvo especial cuidado en que el instrumento de investigación no fuera percibido por los participantes como un ataque o acusación de corrupción en el seno de sus organizaciones.

Tomando en cuenta estas condiciones, el instrumento se diseñó con preguntas que recolectaran de dos a tres problemas y soluciones principales, según el tipo de organización del que viniera el entrevistado.

Después, para cada uno de los problemas y soluciones que fueron identificados, se diseñaron preguntas adicionales para entender el contexto de los mismos, incluyendo: retos principales que presentan, recursos que se utilizan, acciones que se toman, y áreas donde tienen más impacto. Esto corresponde a la primera etapa de la experiencia descrita anteriormente.

La segunda parte del instrumento se dirigió a los participantes directivos y operativos con el objetivo de cubrir a profundidad las condiciones en las que se desarrollaron los problemas y soluciones principales, así como los efectos sobre las organizaciones que cada participante representa.

Esta parte del instrumento se diseñó para corroborar los problemas principales capturados en la primera parte, y ahondar en las particularidades del cómo se va desarrollando cada situación. También se planteó el instrumento con enfoques diferenciados para los sectores público y privado que ya se describieron.

Las preguntas de entrevista en esta parte corresponden a las tres etapas de la experiencia que se quiere capturar, de modo que pudiera profundizarse en el contexto en el que se presenta la corrupción, cómo se desarrolla, y los efectos que tiene sobre los individuos y sus organizaciones.

Alcance de los resultados

Con este diseño, el instrumento logra obtener (1) un panorama de la corrupción de acuerdo a la percepción de actores clave en el desarrollo socioeconómico del estado, y (2) una

descripción detallada de las condiciones en las cuales se incentivan los actos de corrupción, así como los efectos dentro de las distintas organizaciones representadas por las personas entrevistadas.

La siguiente sección presenta los resultados de las entrevistas y los hallazgos principales.

V. HALLAZGOS PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN

Contexto de los resultados

Con el objetivo de capturar la experiencia de personas clave dentro del Estado de Nuevo León, de acuerdo a la previsión indicada en el apartado metodológico, se entrevistaron a un total de 32 personas, de las cuales 22 son líderes de distintas dependencias estatales u organizaciones ciudadanas y privadas (Primer grupo o entrevistas de primera parte), y 10 son directores o personal operativo dentro de estas mismas dependencias (Segundo grupo o entrevistas de segunda parte).

A través de las entrevistas al primer grupo se identificaron los problemas principales que enfrentan las personas del sector privado en términos de corrupción, así como los retos principales que enfrentan las entidades y dependencias del gobierno al implementar soluciones en el contexto de los problemas de corrupción que se consideran generalizados en el país, de acuerdo con la Política Nacional Anticorrupción.

Las entrevistas al segundo grupo permitieron profundizar en estos problemas y retos, para entender cuál es la experiencia de las personas involucradas y cuáles son las implicaciones de estas situaciones dentro de su organización.

Problemas de la corrupción: Sector Privado

De las entrevistas realizadas a las personas que pueden considerarse como sector privado, abarcando tanto las que referimos como ciudadanía (organizaciones no gubernamentales con objetivos de representación de intereses ciudadanos), como lo denominado estrictamente sector privado (cámaras empresariales y/o empresas), identificamos los siguientes temas principales:

- Se considera que los trámites o servicios públicos ante dependencias públicas introducen o contienen un sesgo intencional que limita el acceso al mismo, únicamente a ciertos particulares.

- Se incentiva a participar en un acto de corrupción para poder tener acceso a trámites o servicios públicos en el futuro.

- Se desincentiva la denuncia de actos de corrupción, toda vez que ello implica iniciar o acceder de nueva cuenta a trámites o servicios públicos.

- Realización de prácticas dilatorias para retrasar la ejecución y el cumplimiento de trámites o servicios públicos.

- Falta de información acerca de los trámites o servicios públicos.

- Falta de visibilidad en relación a las actividades de la administración pública y el gobierno.

Se puede observar que los hallazgos en este punto no presentan información novedosa en términos de acceso a los servicios públicos, lo cual confirma los hallazgos de estudios anteriores. Sin embargo, un hallazgo distinto es que se identificaron dos tipos de situaciones que se generan por la falta de información.

La primera es que la falta de información sobre los trámites o servicios públicos genera dificultades en distintas instancias, lo que puede relacionarse con instancias en donde no hay visibilidad respecto a la actuación de las dependencias y servidores (cómo y qué pueden hacer y no hacer), claridad respecto a lo que significan las cosas en términos de presupuesto, orientación o guías respecto a cómo recibir servicios, información acerca de dónde hacer trámites, o guías y apoyos para hacer denuncias.

La segunda situación es que la falta de información acerca de las actividades de la administración pública genera circunstancias o relaciones asimétricas donde las personas actúan con miedo, vulnerabilidad, o desconfianza. De este modo, los procesos para obtener servicios públicos se empiezan a ver desde una perspectiva de accesibilidad, en la cual solamente a través de estructuras como las que facilita la corrupción se pueden lograr las cosas dentro de un sistema de operaciones complejo.

Problemas del combate a la corrupción: Sector Público

Dentro del sector público, las entrevistas consideraron a personas que desarrollan sus actividades en distintos puestos del sector público, habiéndose conseguido la participación de los tres poderes del Estado de Nuevo León (ejecutivo, legislativo, judicial), Organismos con autonomía constitucional, y dependencias y entidades Municipales.

En este apartado se considera también determinadas organizaciones que aunque de hecho sean privadas, la naturaleza de sus objetivos y actividades e, inclusive, el reconocimiento de su participación en el funcionamiento de algunos organismos públicos, permiten considerarlos para efectos de la presente investigación como parte del sector público.

Así, con los participantes del sector público los retos principales que se comentaron fueron agrupados de la siguiente forma:

- Retos en lograr la coordinación con otras dependencias del estado y los municipios. Estos retos se encuentran tanto verticalmente (dentro de las mismas estructuras de un gobierno), como horizontalmente (en relación con otros poderes o niveles de gobierno).
- Limitaciones de presupuesto.
- Capacitación a servidores públicos.
- Profesionalización de los integrantes de las dependencias de los organismos públicos.
- Perfiles inadecuados o inexperimentados en cargos públicos.
- Dependencias que no pueden iniciar sus actividades y/o atender a los ciudadanos si no se cuenta con denuncia previa.[1]

[1] En este contexto se utiliza "denuncia" en su acepción amplia que incluye tanto las denuncias administrativas, denuncias populares, denuncias administrativas, queja, informe de auditoría y otras formas de dar noticia a un órgano para que ejerza las facultades a su cargo.

- Las implementaciones de procedimientos y/o tecnologías generan cambios en las condiciones de trabajo, las cuales pueden atender espacios para la corrupción pero, al mismo tiempo, generan nuevos espacios para actos de corrupción.

- Las implementaciones y adaptaciones a los principios de legislaciones federales y/o estatales ha sido inadecuada.

No sorprende que los retos más comúnmente mencionados sean la capacitación a los servidores públicos, la profesionalización del servicio y la necesidad de creación de carreras para funcionarios, así como las limitaciones de presupuesto (lo cual, en definitiva es un reto a su vez relacionado con los dos anteriores), pues dichos retos son identificados en otros instrumentos de medición de la corrupción.

Lo que llama la atención de la información obtenida, es que los retos de capacitación y profesionalización no se encuentran ubicados por los participantes dentro del intercambio ilegal de valor que se da en los actos de corrupción (es decir, no se centra una relación entre unos y otros), sino que son, en gran medida, aspectos relacionados con el acceso a la información del funcionamiento de los servicios públicos y los procedimientos internos o de coordinación de cada dependencia. De esta forma, la desinformación es un factor que se encuentra presente en ambos lados del espectro, servidores y ciudadanía.

También, ciertos participantes identificaron algunas de las soluciones que han implementado que han tenido mejores resultados. Algunas entran en la categoría de implementaciones de procedimientos que cambiaron las condiciones en donde ocurrían los actos de corrupción. Por ejemplo, prestar servicios públicos fuera de las instalaciones de las dependencias para facilitar el acceso y la visibilidad del trámite, la creación de plataformas tecnológicas para obtener retroalimentación ciudadana, o la creación de bases de datos para aumentar la visibilidad y accesibilidad de datos presupuestales. Resulta importante destacar que se concibe el acceso a la información como un aspecto clave para mitigar las condiciones donde se da la corrupción.

Sólo una parte de los participantes, en menor medida, señaló que este tipo de cambios cuando no se implementaron adecuadamente lo que generaron fueron nuevos espacios para actos de corrupción.

Profundizando: ausencia de visibilidad a la experiencia dentro del sistema

En la segunda parte se profundizó en estos problemas y retos de acuerdo al diseño del instrumento de investigación.

El enfoque de estas entrevistas fue sobre la experiencia de las personas impactadas por estos problemas y retos, para entender en cuáles condiciones se dan los mismos, cómo se desarrollan y cuáles son sus consecuencias.

Al igual que en la primera parte, en los resultados de esta etapa también es notable que los participantes mencionaron el acceso a la información, en distintas etapas de su experiencia, como un aspecto clave que incentiva o desincentiva la participación en actos de corrupción. Por su valor, consideramos relevante ilustrar ello con los siguientes tres ejemplos:

Navegando las complejidades del ordenamiento territorial municipal

Una de las personas entrevistadas comentó que es muy grande el desconocimiento de la materia de ordenamiento territorial, de los trámites que se tienen que hacer, y de los requisitos que se tienen que cumplir por parte de los ciudadanos. Por ejemplo, para obtener un permiso de construcción residencial, mucha gente desconoce que se necesitan planos y que estos deben de ser realizados por personas autorizadas para ello.

Esto provoca que recaiga en los servidores públicos la responsabilidad de explicar a los usuarios (ciudadanía) lo que se tiene que hacer y cómo, y estas actividades informativas no necesariamente contribuyen al desempeño de los servidores públicos dentro de la dependencia.

Después, hay detalles adicionales que los proveedores de estos requerimientos, como arquitectos e ingenieros, tampoco están preparados para proveer. Los ciudadanos terminan con planos y documentos insuficientes que son nuevamente rechazados por la dependencia. Esto genera un espacio de incertidumbre y desincentiva a los ciudadanos a seguir el proceso del

trámite. Esta situación incentiva a los ciudadanos a pagar para que el trámite se lleve a cabo rápidamente, lo cual puede concluir la edificación de una construcción irregular que genere problemas adicionales con posterioridad.

La persona entrevistada agrega que "el mero hecho de tener que hacer un trámite, desincentiva..." a los ciudadanos de seguir los procesos municipales, lo cual sugiere que, de entrada, hay una fatiga de interactuar con el municipio.

En el contexto de cómo se desarrolla el trámite descrito, tal fatiga no parece relacionarse tanto con la frecuencia en que se tiene que interactuar con alguna dependencia, sino con las complejidades del trámite en sí. Todo el proceso implica que los ciudadanos inviertan distintos recursos (tiempo, atención, dinero, transportación) que normalmente ya se encuentran asignados a otras áreas críticas de su vida diaria (tiempo del horario laboral, atención dedicada al cuidado de otras personas, etc.).

Los procedimientos municipales no han integrado estos aspectos prácticos de la vida de los ciudadanos a quienes se les da servicio.

Alternativas para obtener licencias de construcción

Otra persona entrevistada comentó acerca del trámite para licencia de construcción de un edificio. La licencia de construcción materializa el desarrollo potencial de un terreno, y si tal desarrollo se retrasa termina por impactar el valor de oportunidad del terreno desarrollado e impacta la capacidad de operación de un negocio dedicado al sector inmobiliario. En términos de la legislación, la licencia correspondiente se debe de autorizar en un plazo de 45 días, pero en la práctica puede tardar hasta 6 meses. Esto puede ser por varias razones como, por ejemplo, que dependiendo del tipo de construcción se pueden involucrar varias dependencias, o que, sencillamente, las capacidades de las dependencias, frecuentemente los municipios, están sobrepasadas en términos económicos y humanos.

Estas situaciones se prestan a sobornos para agilizar los trámites. Otra opción viable para algunas empresas es iniciar la construcción sin autorización y recibir una multa cuando por fin se expide la licencia, pagando el costo de la multa, pero evitando los costos de espera para iniciar el proyecto de construcción.

Alternativamente, los particulares que buscan la licencia pueden intentar darle seguimiento a los trámites personalmente, lo que si bien puede representar una carga sobre los ciudadanos, ocasionalmente genera un canal de comunicación entre la dependencia y los particulares que aclara las limitaciones de las dependencias, y las necesidades y capacidades de los particulares. El problema de estos canales es que, pueden generar un trato diferenciado con otras personas que estén realizando trámites municipales análogos, lo que potencialmente es un espacio para intercambios de corrupción.

Finalmente, otras empresas se ven forzadas a llevar las actuaciones municipales a un litigio, lo que provoca un desgaste de los involucrados y apertura nuevos espacios para sobornos y arreglos fuera del marco legal.

En el desarrollo de esta entrevista, esta persona mencionó que "hay un déficit importante de capacitación y capacidad institucional," lo cual tiene como efecto que "se ha aprendido a vivir con la falta de sincronización, las multas ya se presupuestan, es el costo que pago porque el municipio no está a la altura del movimiento que se hacen en los negocios." Esto se alinea con la hipótesis de que el comportamiento de los ciudadanos ya se ha ajustado a un sistema que no responde adecuadamente a sus necesidades de servicios públicos. El entrevistado agrega que no es fácil discernir la causa por la que un trámite no avanza, no se tiene la certeza de si es por falta de capacidad institucional o por corrupción.

Sin embargo, este panorama ofrece una perspectiva optimista al señalar que "la industria necesita certeza, no rapidez" lo cual sugiere que la comunicación efectiva a través de las interacciones entre ciudadanos y la administración tiene valor e incluso el potencial de reducir las instancias en donde se hay incentivos para cometer actos de corrupción.

Obstáculos prácticos para denuncias en términos de seguridad pública

Explica otra de las personas entrevistadas que en Nuevo León un porcentaje relevante de las carpetas de investigación en materia de seguridad son por las causas de violencia familiar y violencia de género. Con datos aproximados (en las entrevistas no se exige contar con información estadística exacta, por lo que el dato es meramente referencial) se estima que de cada 100 delitos se denuncian solamente 10 y de esos, solamente 1 termina en alguna sentencia

condenatoria, lo cual ilustra que la sensación de impunidad es muy alta. La persona entrevistada agregó que a lo largo de la pandemia se ha vuelto aún más visible el tema de violencia doméstica.

Frente a esto, se habló de algunas soluciones que se han implementado para atender estos problemas; sin embargo, dichas soluciones no estaban funcionando del modo esperado, como es el caso de los buzones de denuncia telefónica los cuales no son mecanismos efectivos para solucionar el problema, ya que las mujeres afectadas viven con sus victimarios. También comentó que hay refugios para mujeres violentadas, pero son insuficientes como política pública para atender la gravedad del problema.

Agrega que "la violencia familiar no hay que verla solamente de la manera punible, sino ver la causa cultural, causa institucional, temas sociales y desde luego temas legales." Esta es una perspectiva más preventiva alrededor del tema de violencia, pues sugiere que hay áreas de oportunidad además del incentivo (o desincentivo) que puede generar un potencial castigo.

Sobre este punto y retomando el ejemplo de la imposibilidad de que una mujer violentada pueda realizar una denuncia telefónica en la cercanía de un victimario, pone en evidencia que el hecho de que existan soluciones conceptuales a un problema, no significa que las mismas sean efectivas en términos prácticos. De este modo, es necesario tomar en cuenta los distintos contextos en los cuales se da el problema por principio de cuentas, con un enfoque en mitigar los incentivos que llevan a una situación de violencia y no sólo buscar castigar ésta después de haber ocurrido el hecho violento.

Estos tres ejemplos revelan que hay un problema de información notable que atraviesa los problemas de corrupción en el estado.

Desde antes de que se presente una interacción entre ciudadanos y el gobierno, existen situaciones previas que incentivan a ambas partes a buscar alternativas a los procedimientos dentro del marco legal. De esto puede inferirse que al momento de considerar estos procedimientos no se ha logrado considerar, de manera sistemática, las condiciones prácticas en las cuales los ciudadanos reciben servicios de la administración o los entes públicos o cómo el personal del gobierno, provee esos servicios.

Procedimientos, incentivos, y desincentivos

Para agrupar los hallazgos de esta segunda parte de la investigación, se tomaron los temas que se identificaron en la primera parte como punto de partida.

Estos hallazgos fueron más numerosos y, además, se les ubicó como parte de la experiencia de los participantes de ambos sectores. Por esta razón, en este apartado, en lugar de dividir los temas por sectores (público o privado), se decidió agruparlos por su relación con la experiencia de los participantes.

Se encontraron tres etapas claves en la experiencia de todos los participantes, lo cual resultó acorde al marco metodológico y de diseño del instrumento de investigación: la primera relacionada con la organización de las empresas o dependencias que necesitan o proveen un servicio público, respectivamente; en la segunda etapa es donde sucede la interacción entre particulares y servidores públicos; y, finalmente, en la tercera etapa se agruparon los temas relacionados con las situaciones posteriores a los actos de corrupción.

1. Así, el primer grupo incluye los temas relacionados con la (1) estructura, (2) conformación, o (3) configuración de la dependencia que provee un servicio o de la organización privada que lo busca:

- Limitaciones de presupuesto.
- Profesionalización de los integrantes de las dependencias de la administración pública.
- Perfiles inadecuados o inexperimentados en cargos públicos.
- Capacitación de servidores públicos.
- Ausencia o deficiencias graves de procedimientos operativos de las dependencias públicas.

Estos temas revelan que los participantes identificaron, por su propia cuenta, características organizacionales que inciden en los principales problemas de corrupción que aquejan su entorno profesional.

Como se ilustró en los ejemplos anteriores, situaciones como limitaciones de presupuesto o falta de capacitación de servidores públicos, afectan las decisiones posteriores que toman tanto la ciudadanía, como los miembros de la administración o las dependencias públicas.

Las limitaciones de recursos financieros disminuyen las capacidades de las dependencias para proveer servicios, pues limitan la cantidad de personal disponible y tecnologías necesarias para proveer servicios efectivos, y proveer de visibilidad al procedimiento de servicio. Asimismo, la falta de capacitación y profesionalización de servidores públicos les deja un vacío de información y herramientas, que también contribuyen a que los servicios y la información que proveen sean inefectivos e insuficiente. De este modo, al llegar a la situación misma de interacción entre los ciudadanos y los miembros de la administración, ya existen una variedad de condiciones que incentivan a buscar alternativas a los procedimientos establecidos.

Dentro de los relatos de los participantes se mencionaron varias soluciones que han tenido efectos positivos en la mitigación de incentivos para participar en irregularidades.

En esta parte de la experiencia, se mencionaron distintas implementaciones de programas de capacitación y profesionalización de las personas que trabajan en las dependencias públicas. Tales personas adquieren el conocimiento de los procedimientos de la administración en sus operaciones cotidianas y también cuando hay impacto en tales procedimientos debido a cambios en las distintas normas federales, estatales y municipales. El resultado de ello es una reducción de la incertidumbre que afecta el desempeño del servicio público e incentiva a participar en procedimientos alternativos para reducir tal incertidumbre.

2. El segundo grupo incluye el grueso de temas identificados, los cuales se relacionan con las operaciones y actividades relacionadas con los trámites y servicios, es decir, con la interacción en sí. Aquí se ubicaron los siguientes:

- Falta de información para los ciudadanos acerca de los trámites o servicios públicos.

- Falta de visibilidad para los mismos servidores públicos, en relación a los procedimientos o actividades de la administración pública.

- Inviabilidad del cumplimiento de los procedimientos establecidos por parte de la dependencia (por distintas razones, como falta de capacitación, presupuesto, personal).

- Solicitud de requisitos innecesarios o inesperados de parte de las dependencias públicas para la realización de trámites o servicios.

- Dilatación del trámite o servicio público.

- Los procesos requeridos para proveer trámites y servicios públicos sobrepasan las capacidades de las dependencias públicas.

- Creación de procesos alternativos para avanzar trámites u obtener servicios públicos.

- Ausencia de controles internos y métricas en los procedimientos de las dependencias públicas.

- Controles, inspecciones y reportes de operación no sistematizados o con baja automatización.

- Bases de datos dispersas o dificultad de acceso a datos de operación.

- Implementaciones de procedimientos o tecnologías que cambiaron las condiciones en las cuales se generaban actos de corrupción.

- La carga de dar seguimiento a un trámite o servicio público se coloca sobre los particulares.

En esta parte de la experiencia se ubican las actividades que se desprenden de las interacciones entre ciudadanía y el gobierno.

Lo que se puede observar es que se encuentran toda una serie de instancias prácticas que se distancían de las expectativas de lo que debe de ser un trámite o un servicio público. Sobre este punto es donde se manifiesta ampliamente las limitaciones existentes de las dependencias

públicas y cómo ellas impactan al comportamiento de las personas involucradas en obtener y proveer servicios públicos.

En detrimento del desempeño de los servidores públicos y de los requerimientos de la ciudadanía, existen instancias donde no se cuenta con información exhaustiva de lo que implican los trámites y servicios; igualmente, tampoco hay un entendimiento de cómo opera la administración y las dependencias públicas, complicando las operaciones de la éstas e incentivando a buscar alternativas para tales operaciones.

Después se puede visualizar la complejidad del trámite en sí, así como las variaciones de acuerdo a las prácticas y las condiciones de cada dependencia. Aspectos tecnológicos, tales como bases de datos dispersas, inspecciones y controles no sistematizados, y reportes de difícil acceso o inexistentes, dificultan la operación de las dependencias gubernamentales. Las alternativas que surgen a los procedimientos legales incluyen actos de corrupción y también el desarrollo de canales de comunicación informales entre ciudadanos y servidores públicos, lo cual permite intercambiar información y generar visibilidad hacia los procedimientos (sin dejar de considerar que, fuera del valor que puede representar, ello puede constituir, en sí mismo, una práctica de corrupción o de dudosa legalidad).

Como parte de las acciones que han servido para desincentivar la participación en actos de corrupción, los dos temas que surgieron en esta etapa de la experiencia fueron la comunicación con la ciudadanía y la sistematización de procesos a través de herramientas informáticas.

Respecto al primer tema, la comunicación de los procedimientos de los órganos públicos a la ciudadanía sienta las expectativas de las personas al interactuar con órganos públicos y les permite un mejor manejo de sus recursos, como el tiempo y dinero invertidos a través de tal interacción a lo largo de la duración del trámite que buscan. Esta comunicación también incrementa la visibilidad hacia el actuar de la administración pública, lo cual contribuye a entender cómo interactuar a lo largo del procedimiento y también a manejar las expectativas respecto al trámite.

En el segundo tema, lo que corresponde a la sistematización de procesos, estos permiten directamente que se incrementa el acceso a la información para servidores públicos y ciudadanos, mejorando el desempeño de los primeros y la eficiencia del trámite. Sin embargo, otro efecto también observado y tal vez más crítico, es que a través de tales sistematizaciones hay una descarga de las responsabilidades de los servidores públicos, pues una porción de ellas se automatiza, y aunque se reduce la discrecionalidad en tales procedimientos y las instancias en las cuales se retiene información, puede generar la dilatación de los trámites, o incluso se retiene el servicio mismo.

3. El último grupo incluye los temas relacionados con las repercusiones y efectos de los actos de corrupción, y en el mismo se observó:

- Se requiere la utilización de instancias de denuncia para avanzar trámites u obtener servicios públicos (trámites adicionales a los originalmente previstos).

- Se tiene la expectativa de que las empresas cuenten con mecanismos internos para denunciar actos de corrupción cometidos por otros integrantes de la empresa.

- Utilización de instancias de litigio (proceso judicial o instancias administrativas de impugnación) para avanzar trámites u obtener servicios públicos.

- Las estructuras propias del servicio generan incentivos para no denunciar, que se encuentran relacionados a la posibilitad de obtener un servicio público en el futuro.

La observación central que se obtiene de la experiencia de las personas entrevistadas, es que una vez que se ha dado una situación de corrupción, se continúan creando incentivos para seguir participando en ellos, o cuando menos para no denunciarlos.

De entrada, la carga de la denuncia por alguna irregularidad corre a cargo de los ciudadanos, lo que implica una carga adicional de sus recursos monetarios y temporales. Al hacer una denuncia, los ciudadanos se pueden encontrar con otra dependencia en donde también hay incentivos para prácticas corruptas, lo cual es, en sí mismo, un desincentivo para denunciar. Esto

es que frente a un problema en un trámite o servicio se requiere a la ciudadanía acudir a otro trámite o servicio para reclamar lo sucedido en la primera interacción.

También existen situaciones donde se incentiva a los ciudadanos a no hacer una denuncia con la promesa de obtener un contrato con la dependencia en el futuro, como lo puede ser en casos de licitaciones públicas. Todas estas situaciones sugieren que incluso los mecanismos disponibles a los ciudadanos para responder a actos de corrupción, conllevan incentivos para que estos se sigan dando.

Por último, en esta etapa se mencionó que las implementaciones de plataformas de retroalimentación y programas de mejora han ayudado a mitigar los incentivos para participar en actos de corrupción.

Las plataformas de retroalimentación permiten a los ciudadanos informar de las irregularidades que han pasado y pueden aligerar la carga de hacer una denuncia ellos mismos. Si bien no suplen a una denuncia formal, sí actúan como un circuito de retroalimentación (principalmente a través de la participación ciudadana) que permite identificar instancias en donde se dan los actos de corrupción. Los programas de mejora también sirven como un tipo de circuito de información que ayuda a revisar procedimientos deficientes y áreas de bajo desempeño.

Los resultados del estudio revelan distintas instancias de la experiencia de los servidores públicos y los ciudadanos en las cuales se generan incentivos y desincentivos para participar en actos de corrupción, y estas instancias existen tiempo antes y después de los actos en sí.

Lo más crítico es que el conocimiento de la existencia misma de estas instancias pasa a formar parte de las decisiones de las personas, y por ello la percepción misma de que las dependencias sean ineficientes o de que "dando una mordida o un moche" se pueden conseguir servicios públicos funcionan como incentivos para participar en actos de corrupción.

De las soluciones que se han implementado a nivel estatal que tienen un impacto para mitigar tales incentivos, se resaltan aquellas que disminuyen los incentivos desde antes de que suceda el acto en sí, más allá de las soluciones punitivas posteriores al acto.

VI. INSUMOS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS Y ALINEAMIENTO CON LA PNA

Áreas de acción principales para Nuevo León

De conformidad con los resultados de este estudio, las personas entrevistadas, desde su experiencia como actores clave en el desarrollo socioeconómico de Nuevo León, identifican una variedad de condiciones en donde se da la corrupción que se relacionan de manera muy cercana con la información y la comunicación.

Más allá de las situaciones específicas de intercambios de valor ilícitos, las condiciones de ausencia de visibilidad, falta de transparencia, información inaccesible, cambios abruptos de expectativas, y ausencia de actualizaciones de procedimiento son áreas en las cuales se van desarrollando tanto los incentivos para participar en actos de corrupción, como los desincentivos para actuar dentro del marco legal.

Sobre ello se puede observar que las personas involucradas, del sector público y del sector privado por igual, toman decisiones en consideración del valor y el riesgo asociados a la corrupción para lograr conseguir un beneficio que puede ser un mismo servicio público. Esto sucede dentro del sistema de los distintos órganos del gobierno, tanto a nivel Estatal y Municipal, los cuales muchas veces no cuentan con la visibilidad sobre las realidades prácticas de la ciudadanía y por ende no pueden proveer servicios adecuados a la misma.

Las soluciones implementadas para atacar la corrupción en distintas áreas no necesariamente son efectivas para incentivar un cambio en el comportamiento de los individuos, pues pueden toparse con estas realidades prácticas de la experiencia de los involucrados, en las cuales se mantienen los incentivos para buscar procedimientos alternativos y en ocasiones corruptos.

En este contexto y con base en los resultados expresados en el apartado de hallazgos, a continuación se indican algunas observaciones propositivas, no vinculantes, respecto a cómo se pueden utilizar los resultados de este estudio, enfocados en tres áreas de acción para ser consideradas dentro de la creación de políticas públicas, atendiendo a las condiciones en las cuales se crean incentivos para participar en actos de corrupción:

1. Experiencia de los servidores públicos: capacitación y procedimientos intuitivos

La insuficiencia de recursos, personas, herramientas, presupuesto para capacitación y de entrenamiento, son quejas comunes de parte de las personas que laboran en órganos públicos, sin dejar de partir que para los mismos la asignación de presupuestos es usualmente complicada.

Según lo hallado en este estudio, en efecto, todos estos aspectos contribuyen a crear las condiciones donde se desarrollan los actos de corrupción. Sin embargo, más que ver la solución en términos de una mera ampliación de presupuestos, se trata de ver estas implicaciones en conjunto.

La falta de profesionalización conlleva a una limitación de la labor del servicio público en sí y no permite a los individuos aspirar a un crecimiento o desarrollo de carrera. Se debe considerar que las personas que laboran en el servicio público, siguen siendo ciudadanos que están tratando de hacer su vida dentro de la situación socioeconómica del país y su empleador, el estado, puede limitar su crecimiento.

Esto empieza a generar incentivos para ver el contexto en el corto plazo y tratar de obtener valor directo del poder que se tiene como servidor público, conforme al cual se puede administrar o manejar el valor de la información, el tiempo, y los permisos que requieren los ciudadanos. Más allá de cómo se manejan los recursos dentro de las dependencias, hay implicaciones sistémicas.

La falta de capacitación de los servidores públicos les impone la carga de darle sentido a los objetivos de trabajo que les asignan en el contexto de limitaciones de distintos recursos y de ciudadanos que llegan a solicitar servicios sin información suficiente.

Esta no es una carga deleznable sobre los funcionarios y la realidad es que el éxito de un trámite o servicio puede depender de su conocimiento y disposición. Así, se propicia que los funcionarios públicos no persigan los objetivos de servicio y ayuda a los ciudadanos, pues hay un desincentivo de invertir la energía y la atención que estos requieren, pues, además, ello no necesariamente incide en la evaluación de su desempeño. Se crea entonces el incentivo para recibir un valor adicional por proveer el servicio que se supone deberían proveer en condiciones

ordinarias y equitativas para todas las personas. Del mismo modo, los procedimientos operativos son parte de esta capacitación y su ausencia tiene las mismas implicaciones.

2. La relación práctica entre la dependencia y los ciudadanos: procesos y etapas medibles de los servicios públicos

Para el momento en que se tiene que recibir un servicio público, ya hay condiciones que incentivan a realizar actos de corrupción para proveer este servicio. Esos incentivos se pueden incrementar dentro de las condiciones prácticas en las cuales interactúan los ciudadanos y los servidores públicos.

Hay condiciones que pueden afectar el desempeño de los servidores, como la falta de recursos necesarios para proveer el servicio, personas para colaborar en distintas porciones del proceso, tecnología para procesar información necesaria para proveer una solución, y otros recursos para el operar y dar mantenimiento a las necesidades de la dependencia que provee los servicios. La ausencia de información se magnifica a través de bases de datos dispersas y desconectadas que dificultan o bloquean el acceso a información necesaria. Los procesos que son intensos en términos de procesamiento de información necesitan altos niveles de automatización que a veces no existen. Otros procesos no se encuentran bien documentados ni organizados, provocando que sea difícil dividirlos en etapas distintas y medir su desempeño.

Todo esto continúa creando desincentivos para seguir los procedimientos legales y, a la vez, incentivos para cometer actos de corrupción como intercambio por navegar las complejidades o, en ocasiones, las incapacidades de la administración.

Después, en las condiciones prácticas de interacción hay cargas que se imponen a los ciudadanos que se traducen en la necesidad de contar con información, tiempo, atención, y recursos adicionales a los que se espera que implique un trámite. En ocasiones no hay suficiente información para saber qué se debe esperar del trámite, qué alcance tiene o qué limitaciones conlleva. Esto resulta en que los ciudadanos no pueden planear y llevar a cabo otras actividades por necesidad de completar un trámite o servicio. Aquí hay un amplio rango de implicaciones prácticas, pues los ciudadanos tienen que planear alrededor de su trabajo, de menores de edad a su cargo o de personas de salud delicada, e incluso hasta de condiciones de inseguridad en sus

áreas de residencia. Estas condiciones pueden generar impaciencia, ansiedad, y principalmente la necesidad de una celeridad que el gobierno no provee. Así se crean incentivos para participar en actos de corrupción que puedan agilizar los trámites y servicios.

Finalmente, hay una variedad de alternativas para conseguir un servicio público que caen fuera del marco legal o de la relación esperada entre ciudadanos y dependencias públicas.

Además de las prácticas de corrupción hay canales improvisados de comunicación con los integrantes de las dependencias que pueden servir para avanzar la obtención de servicios. Cualquiera de estas situaciones implica una carga adicional en los ciudadanos--ya sea de tiempo, atención, o recursos--que, nuevamente, la administración típicamente no considera dentro de los procedimientos que establece. Estas condiciones son agudizadas por la ausencia de reportes y controles internos de las dependencias que puedan servir de indicadores de anomalías y de uso ineficiente de recursos.

3. Circuitos de retroalimentación: entender de fondo la experiencia de las personas a través de acercamientos equitativos e incluyentes

Si bien hay herramientas legales disponibles para los ciudadanos que no están recibiendo los servicios que el gobierno debe proveer, acceder a estas herramientas o instancias implica recursos adicionales. Tiempo, atención, energía, emoción, dinero. Todo ello sin contar las implicaciones de acudir a terceras personas a efecto de tratar de hacer una denuncia o iniciar un litigio contra gobierno. Estas condiciones prácticas también son incentivos para participar en actos de corrupción. Si una persona se decide por hacer una denuncia, implica iniciar otro procedimiento con las mismas condiciones del trámite o servicio que no ha logrado obtener, con las limitaciones de las dependencias y los funcionarios, y los incentivos para participar en actos de corrupción distintos.

Este estudio sirve como ejemplo de cómo obtener retroalimentación detallada y sistemática de distintas etapas de la experiencia de los ciudadanos y los servidores públicos.

Este tipo de estudio o experiencias semejantes, como los de gestión de riesgo, se deben llevar a cabo con un enfoque en los grupos de personas que tradicionalmente están más expuestos a violaciones de derechos humanos, sesgos discriminatorios, y otro tipo de abusos.

Esto con el objetivo de representar, con lealtad y claridad, su experiencia al interactuar con la administración u otras áreas de gobierno o trabajar dentro de éstas. La información resultante de este tipo de análisis puede ser reintegrada al gobierno a través de distintas acciones a niveles de las dependencias o incluso a niveles legislativos.

Además del ejemplo de violencia familiar en la sección de resultados, hay muchas otras situaciones prácticas que es necesario capturar de manera sistémica para darle esa visibilidad a la administración sobre sus propios ciudadanos. Por ejemplo, la experiencia de personas discapacitadas al hacer un trámite, o de personas en áreas rurales que tienen que darle seguimiento a un procedimiento de la administración, son casos que con frecuencia no quedan bien integrados en las operaciones de las dependencias públicas y terminan por agudizar las dificultades de obtener servicios públicos.

Por último, cabe señalar en esta área de acción que se han propuesto programas de mejora enfocados en vigilar a los servidores públicos para evitar que participen en intercambios de valor ilícitos y otros actos corruptos.

No es el enfoque de este estudio hacer un análisis comparativo de los resultados de ese tipo de programas y los recursos invertidos, pero, de acuerdo con la información obtenida y revisada para este estudio, se observa que este tipo de programas no inciden en los incentivos para participar en actos de corrupción a lo largo de la experiencia de los servidores públicos y los particulares.

Como se sugiere en la PNA, las incidencias de corrupción pueden cambiar o mutar de una instancia a otra tras implementar ciertas soluciones. Es por ello que, como se mencionó al final de la sección anterior, es primordial implementar soluciones que afecten los incentivos para participar en actos de corrupción o los desincentivos para no actuar dentro del marco legal. Y esto, según los resultados, puede ser en términos de visibilidad, acceso, y transparencia para todos los involucrados.

La administración pública y las otras áreas del gobierno, entendidos como sistemas que usamos los mexicanos para poder desarrollarnos como personas, puede resultar inflexible, sin lineamientos ni guías para sus usuarios, con poco o nulo margen de error para equivocaciones y

malentendidos, con herramientas insuficientes o inefectivas para recuperarse de tales errores, e inconsistente entre una ventanilla y la siguiente.

Es un sistema complejo y difícil de usar y que, con todas sus fallas estructurales, puede alimentar condiciones de injusticia e inequidad. De aquí la importancia de darle la visibilidad, organización, y retroalimentación a este sistema.

Alineamiento con la Política Nacional Anticorrupción: prioridades estatales a través de la experiencia

A partir de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, los distintos órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), están realizando esfuerzos por combatir la corrupción y el estado de Nuevo León no es excepción. Como se ha indicado previamente, el Sistema Nacional Anticorrupción y la Política Nacional Anticorrupción aprobada por el Comité Coordinador de dicho sistema, establece la coordinación que debe existir entre las distintas políticas y entes públicos. En este marco, el Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Nuevo León ha realizado diversos esfuerzos y avances sobre el tema y en la actualidad está trabajando en la elaboración de una política estatal de combate a la corrupción.

Considerando que el presente trabajo pretende servir como insumo para generar la misma, se analizaron las prioridades de política pública establecidas en la Política Nacional Anticorrupción, y se organizaron propositivamente de acuerdo a su incidencia en las tres áreas principales de la experiencia de corrupción delineadas anteriormente.

En el resto de esta sección se identifican las prioridades que se espera que tengan mayor impacto en cada etapa de la experiencia de acuerdo a las áreas de acción principales para el estado de Nuevo León.

1. Experiencia de la administración

Se identificaron prioridades de cada uno de los cuatro ejes de la PNA que se espera tengan impacto en la capacidad de operación de los servidores públicos, resultando en un total de seis prioridades de las cuales cinco de ellas tienen un plazo de implementación de mediano plazo y una de largo plazo.

Se espera que este tipo de prioridades tengan impacto en áreas como la profesionalización y desarrollo de carrera en el servicio público, capacitación laboral, disponibilidad de procedimientos de operaciones efectivos, y la creación de procedimientos de legislación abierta que promuevan la comunicación e información proactiva en coordinación con las dependencias públicas.

Es a través de la mejora en estas áreas que se pueden ir mitigando los incentivos para participar posteriormente en actividades corruptas.

Mediano Plazo

Eje 1 - Prioridad 4 - Implementar estrategias efectivas para la difusión de las obligaciones de transparencia y publicación de información proactiva en materia de prevención, denuncia, detección, investigación, resolución y sanción de hechos de corrupción, en colaboración con el SNT.

Eje 2 - Prioridad 13 - Generar bases y criterios mínimos para el diseño, desarrollo y ejecución de programas de recursos humanos en el servicio público, en colaboración con la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación.

Eje 2 - Prioridad 16 - Fomentar el desarrollo de políticas de transparencia proactiva y gobierno abierto que propicien, desde una perspectiva ciudadana, el seguimiento, evaluación, mejora, simplificación, gestión de riesgos y rendición de cuentas de los entes públicos, el ciclo presupuestal, las contrataciones públicas, las asociaciones público-privadas, el cabildeo y los programas públicos, en colaboración con el SNT e instancias públicas nacionales e internacionales.

Eje 3 - Prioridad 23 - Promover la mejora, simplificación de los procesos institucionales y homologación de trámites y servicios públicos a través del desarrollo de sistemas de evaluación ciudadana y políticas de transparencia proactiva, en coordinación con el Sistema Nacional de Mejora Regulatoria.

Eje 4 - Prioridad 38 - Adoptar prácticas homogéneas de parlamento abierto en los poderes legislativos federal y estatales, tendientes a un modelo de estado abierto.

Largo Plazo

Eje 2 - Prioridad 14 - Generalizar el diseño, instrumentación y evaluación de servicios profesionales de carrera en todos los ámbitos de gobierno y poderes públicos, basados en el mérito, capacidades, desempeño y habilidades de acuerdo con el perfil de puesto, cargo o comisión, con perspectiva de género y fomento a la diversidad e inclusión.

2. Experiencia de interacción entre ciudadanos y servidores públicos

De los ejes 2 ("Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder") y 3 ("Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno – sociedad") de la Política Nacional Anticorrupción, se identificaron tres prioridades que tienen el potencial de impactar las situaciones de interacción entre los ciudadanos que requieren servicios públicos y los integrantes de la administración pública encargados de proveer tales servicios.

La simplificación los puntos de contacto a través de coordinación interinstitucional, la revisión de presupuestos con un enfoque en los derechos humanos, y la implementación de procesos para mejorar la calidad de información, son aspectos críticos para mejorar las métricas y etapas medibles de los distintos procesos. Estos circuitos de retroalimentación permiten revisar y cambiar las condiciones que incentivan a los involucrados a cometer actos de corrupción para obtener o proveer servicios públicos.

Corto Plazo

Eje 3 - Prioridad 21 - Fomentar la colaboración interinstitucional y el intercambio de información que permitan un fortalecimiento y simplificación de los puntos de contacto gobierno sociedad, como trámites, servicios, seguridad ciudadana, programas sociales, servicios educativos y de salud, entre otros.

Mediano Plazo

Eje 3 - Prioridad 22 - Fortalecer mecanismos de evaluación de los programas presupuestarios con enfoques de derechos humanos y gestión de riesgos de corrupción.

Largo Plazo

Eje 2 - Prioridad 18 - Impulsar políticas de archivo y procesos homologados de gestión documental, en colaboración con el Sistema Nacional de Archivos y el SNT, que mejoren la calidad de la información que las entidades públicas registran mediante sistemas informáticos actualizados.

3. Experiencia posterior a los hechos de corrupción

Finalmente, de los ejes 1 ("Combatir la corrupción y la impunidad") y 4 ("involucrar a la sociedad y el sector privado") de la Política Nacional Anticorrupción se identificaron cuatro prioridades que se espera que tengan efecto sobre la experiencia posterior a la solicitud o ejecución de actos de corrupción en términos de modificar las condiciones que incentivan a tales actos.

En dichas prioridades se cubren los aspectos de comunicación e información de la corrupción, lo cual es básico para entender cualquier avance o retroceso en la materia. Otro punto central dentro de estas prioridades es la protección a denunciantes, que es fundamental para poder continuar recibiendo servicios de parte de la administración precisamente después de que la administración no ha cumplido un servicio anterior. Un tercer aspecto es el enfoque incluyente y la perspectiva de género dentro de los mecanismos de participación ciudadana, lo cual es clave para modelar distintas facetas de la experiencia de corrupción y sus incentivos en consideración de las variables que afectan a mujeres, minorías, y otros grupos tradicionalmente no tomados en cuenta.

Todo esto se redondea con el cuarto aspecto de estas prioridades, que es el aspecto de investigación, pues esta también es fundamental como circuito de retroalimentación para identificar esas variables que incentivan a participar en actos de corrupción y que los modelos existentes pueden no estar tomando en cuenta.

Corto Plazo

Eje 4 - Prioridad 31 - Desarrollar una agenda estratégica, con un enfoque incluyente y perspectiva de género, de incidencia ciudadana en el control de la corrupción, en la que se promueva el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana existentes en la materia, y la creación de nuevos esquemas y redes de colaboración social.

Eje 4 - Prioridad 37 - Apoyar la identificación de fuentes de financiamiento y de fomento para el desarrollo de proyectos de investigación y la articulación de redes ciudadanas que contribuyan al combate de la corrupción desde la sociedad civil y la academia.

Largo Plazo

Eje 1 - Prioridad 6 - Generar y ejecutar procesos homologados a escala nacional de protección a denunciantes, alertadores, testigos, servidores públicos expuestos, peritos y víctimas de hechos de corrupción.

Eje 4 - Prioridad 39 - Homologar criterios a escala nacional para la realización de campañas de comunicación sobre la corrupción, sus costos, implicaciones y elementos disponibles para su combate.

Conclusión de sección

Una última observación respecto a las áreas de acción y su alineamiento con la Política Nacional Anticorrupción es que las acciones que se toman no están confinadas a tener efectos en una sola área de la experiencia.

Por ejemplo, en el área de experiencia de la administración se incluye la Prioridad 14 de la Política Nacional Anticorrupción, la cual sugiere una mejora en la profesionalización del servicio público "con perspectiva de género y fomento a la diversidad e inclusión." También se mencionó la necesidad de establecer circuitos de retroalimentación, como parte de la tercer área de experiencia, que permitan (a) la recolección sistemática de las experiencias diversas, y (b) que se pueda reintegrar esta información a distintas partes del sistema de la administración pública para lograr cambiar las condiciones mismas donde se generan los desbalances, inequidades, y la ausencia de diversidad mismas.

De este modo se espera que las acciones tomadas en un área de experiencia en particular puedan proveer de información para apoyar las acciones en otras áreas.

Del mismo modo, en términos de las prioridades de la Política Nacional Anticorrupción, se espera que haya acciones que impulsen varias prioridades de manera simultánea.

La percepción de la corrupción en el estado de Nuevo León: Comunicación con los ciudadanos

Además de las preguntas diseñadas para esta investigación, se agregó una pregunta adicional al final de todas las entrevistas.

La pregunta, "¿Cuál cree usted que es la causa principal de la corrupción en Nuevo León?," sirvió para darle espacio a los participantes de comentar sobre su percepción de la corrupción en términos generales, más allá de su experiencia particular.

Los resultados, en efecto, son muy generales y cubren una variedad de áreas como cultura, educación, abuso de autoridad, falta de eficiencia, e impunidad. Sería complicado medir cualquiera de estas variables y establecer la relación de cambio entre ellas y la corrupción, y por ello mismo el estudio se diseñó para ubicar las variables relevantes en un contexto de experiencia.

Sin embargo, esta pregunta nos provee resultados en términos retóricos, pues estos son términos que se deben incluir para comunicar políticas y avances a la ciudadanía. Por ejemplo, es importante para la ciudadanía que se incluyan los términos "cultura" o "ética" cuando se implementan soluciones para la corrupción, aunque la cultura y la ética no sean factores medibles ni las variables principales que se trate de afectar con alguna política. Se pueden usar términos compuestos como "capacitación ética" o "mejora de cultura legal" que comuniquen la motivación de las soluciones que se implementen.

La razón es que la ciudadanía está aún muy enfocada al intercambio ilícito de valor – semejante a lo que se vio en la literatura del tema – y es necesario utilizar términos familiares para iniciar una comunicación efectiva. Así, una última recomendación de este estudio es que, si bien se tienen que tomar acciones para proveer información y comunicación necesaria de parte de la administración pública, es importante relacionar estos esfuerzos con la percepción ciudadana actual acerca del fenómeno de la corrupción. De nuevo, esta percepción difícilmente provee variables medibles, o resultados accionables, pero sí provee los términos en los cuales se pueden comunicar los esfuerzos anticorrupción para recuperar la confianza y la certeza sobre las condiciones de operación de la administración pública.

Conclusiones: Hacia una política pública comprensiva

Se observó en los resultados de este estudio que la corrupción es, en muchas instancias, un tema de administración de recursos limitados. Para las personas: tiempo, dinero, atención, o energía; para las organizaciones, privadas y públicas: personas, herramientas, valor de los activos, plazos, o presupuestos.

Es dentro de estos parámetros que los individuos deciden cuáles acciones tomar para tratar de administrar, e intercambiar, los recursos con los que cuentan, lo cual en ocasiones los lleva a tomar acciones corruptas o al menos alternativas a lo que se establece en leyes y reglamentos. Es por ello que el acceso efectivo a la información resulta tan relevante en todas las etapas de la experiencia de ciudadanos y servidores públicos, pues permite a los distintos individuos manejar sus recursos con menor incertidumbre.

El sistema de la administración pública y gobierno es eso, un sistema, y como tal necesita circuitos de retroalimentación para asegurar su funcionamiento.

Específicamente, para asegurar la función de proveer servicios públicos es importante obtener retroalimentación de los contextos prácticos en donde se encuentran las limitaciones de las leyes y las realidades cotidianas de los usuarios del sistema que, en este caso, somos todos los neoloneses. Esta es la visibilidad que requiere la administración para poder proveer políticas comprensivas, incluyentes, y conscientes de las vidas de los ciudadanos.

Tal como lo ilustró una de las personas entrevistadas, "la industria necesita certeza, no rapidez."

Así, la principal acción recomendada para el estado es proveer información en distintas etapas de la experiencia, de servidores públicos o ciudadanos, que permita la visibilidad, certeza, y confianza para operar dentro de los espacios de la administración pública sin tener que recurrir, sistemáticamente, a procesos alternativos y corruptos.

VII. BIBLIOGRAFÍA

1. Ackerman, S. & Palifka, B. (2019). Corrupción y Gobierno Causas, Consecuencias y reformas (Segunda ed.). Madrid, España: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales.

2. Arellano Gault, D. (2018). ¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y Posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance (Segunda ed). Ciudad de México, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

3. Banco Mundial (2017). Enterprise Surveys. Recuperado de https://www.enterprisesurveys.org/content/dam/enterprisesurveys/documents/methodology/Indicator-Descriptions.pdf

4. Bland, D. J., Osterwalder, A., Smith, A., & Papadakos, T. (2020). Testing business ideas. Hoboken, NJ: Wiley.

5. Crandall, B., Klein, G. A., & Hoffman, R. R. (2006). Working minds: A practitioner's guide to cognitive task analysis. Cambridge, Mass: MIT Press.

6. De Vaus, D. A. (2001). Research design in social research.

7. Fugard, A.J.B. & Potts, H.W.W. (2015) Supporting thinking on sample sizes for thematic analyses: a quantitative tool, International Journal of Social Research Methodology, 18:6, 669-684

8. Heidenheimer, A. & Johnston, M. (2002). Political Corruption: Concepts and Contexts (Tercera ed.). New Jersey, Estados Unidos: Transaction Publishers.

9. Hoffman, R. R., Crandall, B., & Shadbolt, N. (1998). Use of the Critical Decision Method to Elicit Expert Knowledge: A Case Study in the Methodology of Cognitive Task Analysis. Human Factors, 40(2), 254–276.

10. Holmes, L. (2019), ¿Qué es la corrupción? Ciudad de México, México: Libros Grano de Sal, SA de CV.

11. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2019). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental. Recuperado de https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2019/doc/encig2019_principales_resultados.pdf

12. Klitgaard, R. (1988), Controlling Corruption. Berkeley y Los Angeles, Estados Unidos: University of California Press.

13. Luna et al. (2018). Reporte de Evidencias Cualitativas sobre corrupción. Universidad Nacional Autónoma de México.

14. Maurya, A. (2012). Running lean: Iterate from plan A to a plan that works. Sebastopol, CA: O'Reilly.

15. Militello, L., & Hutton, R. (1998). Applied cognitive task analysis (ACTA): a practitioner's toolkit for understanding cognitive task demands. Ergonomics, 41 11, 1618-41.

16. Nielsen, J. & Landauer, T. K. (1993). A Mathematical Model of the Finding of Usability Problems. Proceedings of the conference on Human factors in computing systems (pp. 206--213), April

17. O'Donnell, G. (2004). Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. Revista de reflexión y análisis político.

18. O'Donnell, G. (1997). Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías. Nueva sociedad.

19. Osterwalder, A., Pigneur, Y., Bernarda, G., & Smith, A. (2015). Value Proposition Design: How to Create Products and Services Customers Want. (Value proposition design.) Hoboken, NJ: Wiley.

20. Robinson, O.C. (2014) Sampling in Interview-Based Qualitative Research: A Theoretical and Practical Guide, Qualitative Research in Psychology, 11:1, 25-41

21. Schwab, K. (2019). Reporte Global de Competitividad. Ginebra, Suiza: Foro Económico Mundial.

22. Transparencia Internacional (2017). Barómetro Global de Corrupción. Recuperado de https://images.transparencycdn.org/images/Global_Corruption_Barometer_Core_Questionnaire2017.pdf

23. Transparencia Internacional. (2020). Índice de Percepción de Corrupción. Recuperado de https://images.transparencycdn.org/images/2020-Methodology_v3.zip

24. Vasileiou, K., Barnett, J., Thorpe, S., & Young, T. (2018) Characterising and justifying sample size sufficiency in interview-based studies: systematic analysis of qualitative health research over a 15-year period. BMC Med Res Methodol 18, 148

25. Zimmerman, B. J. (2006). Development and Adaptation of Expertise: The Role of Self-Regulatory Processes and Beliefs. In K. A. Ericsson, N. Charness, P. J. Feltovich, & R. R. Hoffman (Eds.), The Cambridge handbook of expertise and expert performance (p. 705–722). Cambridge University Press.

26. Zúñiga et al. (2019). Historias de corrupción cotidiana. Monterrey, México: Consejo Cívico de Instituciones de Nuevo León AC

VIII. ANEXOS

Anexo 1 – Guías de discusión

Guía de discusión sector público

Duración: 20 minutos

Hola, muchas gracias por acceder a participar en este estudio. Mi nombre es [nombre], y como mencionamos por correo, el objetivo de este estudio es entender cómo los actos de corrupción afectan a diversas instituciones públicas y privadas.

Como representante de [institución del participante] queremos entender su perspectiva al respecto. Específicamente, queremos saber las instancias principales en las cuales la corrupción lastima más el desempeño de este organismo.

[Las respuestas son anónimas y no se van a incluir elementos que revelen la fuente de la información en caso de usar alguna cita textual. Esto se menciona en el NDA que enviamos]

Le pedimos que sea directa con sus comentarios, no va a herir los sentimientos de nadie de nosotros, lo que queremos saber es a lo que ustedes se tienen que enfrentar.

También se encuentra [nombre y posición] con nosotros aquí en la línea para ayudarme a tomar notas, pero la conversación es nada más entre usted y yo. También le quería pedir si está de acuerdo en que grabemos la sesión con el propósito de poder revisar nuestra conversación en las siguientes semanas, de ser necesario. ¿Está de acuerdo con esto?

Iniciar grabación

1.- ¿Cuánto tiempo tiene como titular o representante de la organización?

2.- [Opcional] ¿Cuál es la institución inmediata anterior en donde trabajó?

3.- Nuestra investigación apunta a varios problemas al momento de tratar de resolver situaciones de corrupción que aquejan a distintas instituciones. Estos se relacionan con el

desarrollo e implementación de medidas, procesos, y/o sistemas para mantener controles internos y coordinación externa a las instituciones.

Considerando esto, mencione por favor 2 a 3 esfuerzos por resolver problemas de corrupción que han representado mayor reto, o mayor uso de recursos

[Si no proveen instancias claras, se pueden dar estos ejemplos: Coordinación con otras dependencias públicas o con el sector privado; ajuste o adecuación de procesos de denuncia; profesionalización de servidores públicos; control y procesos internos; visibilidad y transparencia]

De acuerdo a las respuestas, ahondar en las siguientes cuestiones, para cada una de las respuestas dadas por la persona entrevistada:

i. ¿Con cuáles procesos o trámite de acceso a servicios se relaciona?
ii. ¿Cuáles son los retos de implementar esta acción o proceso?
iii. ¿Qué recursos utilizan para apoyar esta acción? ¿Cuáles recursos hacen falta para mejorar la efectividad?
iv. ¿Qué tipo de efectos han tenido estas acciones hasta ahora?
v. ¿Qué tipo de riesgos han tenido a raíz de tratar de implementar estas acciones?
vi. ¿En cuáles áreas de la dependencia los afecta más esta situación?
vii. Idealmente, ¿qué efectos tendrían las acciones que han tomado?

4.- ¿Podrías decirme cuál consideras tú que es la causa de la corrupción en el Estado?

Muchas gracias por la información, nos ayuda a entender cómo tiene que operar la dependencia para poder tomar acciones. Para el propósito de este estudio, nos gustaría hablar con alguien dentro de su misma dependencia que esté en un puesto un poco más operativo

Por último, ¿hay alguien más dentro de su organización a quien pudiéramos entrevistar para entender mejor el contexto de estas instancias que nos menciona?

Estas son todas mis preguntas. ¿Tiene alguna pregunta para mi? No dude en contactarme para cualquier duda o comentario. ¡Muchas gracias por su tiempo!

Guía de discusión sector privado

Duración: 20 minutos

Hola, muchas gracias por acceder a participar en este estudio. Mi nombre es [nombre], y como mencionamos por correo, el objetivo de este estudio es entender cómo los actos de corrupción afectan a diversas instituciones públicas y privadas.

Como representante de [institución del participante] queremos entender su perspectiva al respecto. Específicamente, queremos saber las instancias principales en las cuales la corrupción lastima más el desempeño de este organismo.

[Las respuestas son anónimas y no se van a incluir elementos que revelen la fuente de la información en caso de usar alguna cita textual.]

Le pedimos que sea directa con sus comentarios, no va a herir los sentimientos de nadie de nosotros, lo que queremos saber es a lo que ustedes se tienen que enfrentar.

También se encuentra [nombre y posición] con nosotros aquí en la línea para ayudarme a tomar notas, pero la conversación es nada más entre usted y yo. También le quería pedir si está de acuerdo en que grabemos la sesión con el propósito de poder revisar nuestra conversación en las siguientes semanas, de ser necesario. ¿Está de acuerdo con esto?

Iniciar grabación

1.- ¿Cuánto tiempo tiene como titular o representante de la organización?

2.- [Opcional] ¿Cuál es la institución inmediata anterior en donde trabajó?

3.- Nuestra investigación apunta a varias situaciones de corrupción que aquejan a instituciones como la suya. Estos se relacionan con acceso a servicios y trámites de la administración pública que afectan el desempeño de su organización.

Considerando esto, mencione por favor 2 a 3 instancias de corrupción que más afectan a su institución.

4.- [Agregar preámbulo anclado en datos] En la organización actual, mencione por favor 2 a 3 instancias de corrupción que más afectan a su institución. Por favor mencione específicamente si se relacionan con algún proceso o trámite.

De acuerdo con las respuestas, ahondar en la experiencia de cada una de las instancias mencionadas de conformidad con lo siguiente:

i. ¿En cuáles áreas los afecta más esta situación?
ii. ¿Cuál es el procedimiento que se debería de seguir originalmente?
iii. ¿Qué acciones se terminan tomando en lugar de lo que se debería hacer originalmente?
iv. ¿Se hace algún tipo de reporte o denuncia?
v. ¿Si este problema no existiera, cómo sería la situación idealmente?

5.- ¿Podrías decirme cuál consideras tú que es la causa de la corrupción en el Estado?

Por último, ¿hay alguien más dentro de su organización a quien pudiéramos entrevistar para entender mejor el contexto de estas instancias que nos menciona?

Estas son todas mis preguntas. ¿Tiene alguna pregunta para mi? No dude en contactarme para cualquier duda o comentario. ¡Muchas gracias por su tiempo!

Guía de discusión sector privado (organizaciones no gubernamentales)

Duración: 20 minutos

Hola, muchas gracias por acceder a participar en este estudio. Mi nombre es [nombre], y como mencionamos por correo, el objetivo de este estudio es entender cómo los actos de corrupción afectan a diversas instituciones públicas y privadas.

Como representante de [institución del participante] queremos entender su perspectiva al respecto. Específicamente, queremos saber las instancias principales en las cuales la corrupción lastima más el desempeño de este organismo.

[Las respuestas son anónimas y no se van a incluir elementos que revelen la fuente de la información en caso de usar alguna cita textual.]

Le pedimos que sea directa con sus comentarios, no va a herir los sentimientos de nadie de nosotros, lo que queremos saber es a lo que ustedes se tienen que enfrentar.

También se encuentra [nombre y posición] con nosotros aquí en la línea para ayudarme a tomar notas, pero la conversación es nada más entre usted y yo. También le quería pedir si está de acuerdo en que grabemos la sesión con el propósito de poder revisar nuestra conversación en las siguientes semanas, de ser necesario. ¿Está de acuerdo con esto?

Iniciar grabación

1.- ¿Cuánto tiempo tiene como titular o representante de la organización?

2.- [Opcional] ¿Cuál es la institución inmediata anterior en donde trabajó?

3.- Nuestra investigación apunta a varios problemas al momento de tratar de resolver situaciones de corrupción que aquejan a distintas instituciones. De las acciones que hacen para mitigar la corrupción, señale 2 o 3 esfuerzos.

De acuerdo a las respuestas, ahondar en la experiencia de cada uno de los esfuerzos de conformidad con lo siguiente:

i. ¿Sobre cuáles individuos y organizaciones tiene más impacto esta situación?
ii. ¿Cuál es el procedimiento que se debería de seguir originalmente?

iii. ¿Qué acciones se terminan tomando en lugar de lo que se debería hacer originalmente?

iv. ¿Se hace algún tipo de reporte o denuncia?

v. ¿Si este problema no existiera, cómo sería la situación idealmente?

5.- ¿Podrías decirme cuál consideras tú que es la causa de la corrupción en el Estado?

Estas son todas mis preguntas. ¿Tiene alguna pregunta para mi? No dude en contactarme para cualquier duda o comentario. ¡Muchas gracias por su tiempo!

Anexo 2 – Análisis de entrevistas

Entregado en versión electrónica

Anexo 3 – Transcripción de Entrevistas

Entregado en versión electrónica