



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES



**LA TEORÍA NEOINSTITUCIONAL; UN ENFOQUE PARA
EL ESTUDIO DE LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO**

(APLICACIONES TEÓRICAS PARA ADMINISTRADORES PÚBLICOS)

TESIS

EN MODALIDAD DE ENSAYO

PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

OPCIÓN EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA:

CÉSAR VLADIMIR JUÁREZ ALDANA

ASESOR: MTRO. MANUEL QUIJANO TORRES



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradecimientos

A Elia por haberme protegido tanto y haber sembrado en mi la esperanza de vivir.

A mis padres que siempre han sido mis héroes en esta aventura épica de soñar y compartir,
gracias por su lucha y consuelo.

A mis hermanos, Víctor y Yazmín, por haberme perdonado no estar con ellos cuando más
me necesitaron.

A Nadeshda quien ha sido el motor de mi vida durante su corta estancia y a quién dedico
cada oración de victoria o derrota.

A Claudia quien me permitió conocer la intensidad del amor y el deseo.

A Karina por su increíble sensibilidad humana.

A Stephanie quien recientemente ha conquistado mi corazón.

A mis amigos Alejandro, Alejo, Aurelia, Ayolani, Carmen, César, Eliza, Gamaliel, Grecia,
Illiana, Karla, Manuel, Marcia, Marco, Moisés, Omar Alexander (donde quiera que estés),
Oscar, Paris, Rubén, quienes a pesar de todo siempre me han acompañado.

A mis profesores y guías; Manuel Quijano, Arturo del Castillo (mi incondicional amigo),
Luis Carlos Ugalde, Andreas Schedler, César Pérez, Enrique Varas, Mauricio Merino,
Ricardo Uvalle y José Antonio Crespo, por compartir sus conocimientos y escuchar mis
ideas en todo momento.

A todos aquellos quienes siempre estarán en mi corazón (Tlaxcala).

...La sabiduría se adquiere no ya leyendo en los libros sino en los hombres... Quien ha de gobernar una nación entera debe leer, en sí mismo, no a este o aquel hombre, sino a la humanidad...

Thomas Hobbes

“What we do in life...echoes in eternity”.

“Maximus”

Índice

Resumen.	1
Introducción.	1
I. La institución: definición y análisis.	5
II. El nuevo institucionalismo económico (NIE)	10
Implicaciones del NIE para el estudio de la corrupción.	16
III. El nuevo institucionalismo sociológico (NIS)	22
El NIS – normativo.	23
El NIS – normativo y el estudio de la corrupción.	25
El NIS – cognitivo.	27
El NIS – cognitivo y el estudio de la corrupción.	29
IV. Prácticas de corrupción en México: la tipificación de delitos y la argumentación administrativa.	34
¿Cómo se percibe la confianza en la legalidad y las instituciones en México?	34
La perspectiva legalista y la tipificación del soborno en México.	37
Conclusiones.	44
Anexo I.	48
Bibliografía.	49

Resumen.

La corrupción tiene múltiples formas de manifestarse en la sociedad mexicana. El soborno es una de las maneras en que los mexicanos experimentan diariamente la corrupción. De acuerdo con un estudio reciente, en general los mexicanos comienzan a pagar mordidas a los 12 años y lo hacen habitualmente para sobornar profesores. En esa medida, el soborno se ha posicionado en la vida social del mexicano como una práctica común. Para algunos, incluso, el fenómeno adquiere ya una dimensión institucionalizada.

El propósito de este ensayo es analizar el soborno a la luz de la corriente teórica del neoinstitucionalismo; específicamente bajo los enfoques del nuevo *institucionalismo económico* y el nuevo *institucionalismo sociológico*, este último tanto en su vertiente normativa como cognitiva. El ensayo busca hacer un análisis cruzado de un mismo fenómeno bajo la óptica de estos diferentes enfoques teóricos. El objetivo central es destacar algunas de las debilidades y fortalezas del “nuevo institucionalismo” para estudiar el fenómeno organizacional del soborno dentro del marco de la Administración Pública en México. El ensayo se sustenta en el análisis del estado de la cuestión del neoinstitucionalismo y presenta estudios hipotéticos y prácticos del soborno.

Introducción.

La corrupción es un fenómeno que día con día se combate en la mayoría de los países, ya que la existencia de ésta debilita las instituciones públicas y privadas. El Estado de derecho, característica de los países democráticos, se desvanece con la generalización de prácticas corruptas inhibiendo con ello el desarrollo institucional.

Los significativos costos socioeconómicos de la corrupción en una gran cantidad de países justifican la urgencia de acciones concretas y la existencia de modelos teóricos con aplicaciones prácticas que expliquen el fenómeno. Más aún, la evidencia demuestra que la corrupción reduce la inversión interna y externa; merma los ingresos tributarios y afecta el gasto social (Kaufman, 1998). Por ende, empeora la distribución del ingreso, distrae recursos que se podrían destinar para reducir la pobreza e inhibe la calidad de vida de los ciudadanos.

La corrupción, en el ámbito público, se presenta mediante la interacción social entre usuarios (ciudadanos) y agentes gubernamentales afectando directamente el

funcionamiento de la estructura organizacional del Estado, a saber; la Administración Pública. La afectación a la Administración Pública muestra un mal gobierno y por ende un Estado débil, ineficiente e ineficaz. Al analizar la corrupción, abordamos la disfunción del gobierno y de sus instituciones¹.

La teoría de las organizaciones indica que el individuo, en este caso el administrador público, actúa y se expresa de acuerdo con un contexto organizacional, en donde se enfrenta a decisiones que afectan la vida de los seres humanos en un esquema en que se emplean recursos y actos públicos. En todo caso, las acciones de los administradores públicos tienen su fundamento en su vocación profesional, en su proyecto de vida, en las leyes, reglamentos y tradiciones públicas-burocráticas (Harmon, 2001)

La importancia de retomar la corriente *neoinstitucionalista* radica en que su marco teórico nos permite analizar tres tipos de instituciones que delimitan o permiten la toma

¹ Sobre el debate del concepto de corrupción podemos decir que el sentido originario de la palabra tiene que ver con la idea de descomposición o perversión. En un contexto social, una conducta corrupta es aquella que se desvía de las normas. El concepto aparece así en Tucídides y Aristóteles. Estos autores lo entendían como una enfermedad del cuerpo político, que era consecuencia de la decadencia del orden político-moral y que traía consigo la degeneración de los principios sobre los que se asienta el régimen.

Hoy día, el sentido de la expresión se ha restringido, utilizándose preferentemente como corrupción política o económica. A J. Heidenheimer ha sintetizado los tres tipos básicos de definiciones más usados en las ciencias sociales: (1) las definiciones centradas en la idea del cargo público (se establece un concepto del cargo público y se define como corrupción las desviaciones del patrón de conducta que debe seguirse según ese concepto); (2) las económicas (elaboradas por quienes han estudiado sociedades en las que las normas que regulan el comportamiento de los cargos públicos no estaban bien articuladas o no existían, y sostienen que el funcionario público corrupto considera su cargo como un negocio cuyo ingresos trata de maximizar), y 3) las que giran en torno a la idea del interés público (que ven la corrupción como una perturbación de éste, independientemente de que se trate de actividades legales).

Estas definiciones más modernas no logran resolver el problema normativo que se les plantea a las definiciones clásicas. Ninguno de los tres tipos consigue superar la dificultad que consiste en decidir cuáles van a ser las normas con las que distinguir los actos corruptos de los que no lo son: ¿Qué noción de cargo público? ¿Qué noción de interés público? ¿Son normas morales? ¿O jurídicas? Ni siquiera las decisiones basadas en el mercado trascienden ese problema, ya que parten de una noción implícita de comportamiento corrupto que tiene que ver con las características que distinguen al mercado negro del libre mercado. Esta posibilidad de establecer de antemano cuáles son esas normas supone que la corrupción sea un problema abierto, cuya concreción recae de hecho sobre la opinión pública. (Giner, Salvador, Lamo de Espinoza, Emilio y Cristóbal Torres (eds.), 1998). Para una discusión más a fondo sobre el concepto de corrupción véase Michael Johnston. Disponible en <http://www.unesco.org/issj/rics149/johnston.htm>

de decisiones gubernamentales por parte de los administradores públicos, a saber: 1) Instituciones regulativas, 2) instituciones normativas e 3) instituciones cognitivas.²

En este ensayo se analizarán dos enfoques del neoinstitucionalismo; 1) el denominado Nuevo Institucionalismo Económico (NIE en adelante) y 2) el denominado Nuevo Institucionalismo Sociológico (NIS en adelante), este último tanto en su vertiente *normativa* como en su vertiente *cognitiva*.

En la economía, el NIE se utiliza para referirse a los nuevos enfoques que estudian los problemas de la organización económica (Williamson, 1975 y 1984). Mientras que, en el área de los estudios organizacionales ha emergido una corriente sociológica que se autodenomina nuevo institucionalismo sociológico y que retoma el tema weberiano de las organizaciones como constructores sociales portadores de racionalidad, que son sujetos y objetos de los procesos de racionalidad societal (Meyer y Scott, 1978; DiMaggio y Powell, 2001^a)

Los enfoques del NIE y NIS se aplicarán al estudio de una de las manifestaciones de la corrupción, el soborno. El análisis cruzado del estudio del soborno obedece a un objetivo central, destacar algunas de las debilidades y fortalezas de aplicar cada uno de estos enfoques “nuevo institucionalistas” al estudio de los fenómenos organizacionales en la Administración Pública en México. Asimismo, la aplicación de estos enfoques al estudio del soborno permitirá establecer una distinción entre el nivel de análisis en el que se sitúa cada enfoque, la unidad de análisis en la que centran su atención y los conceptos empleados por cada una de ellos.

El ensayo está dividido en *cuatro apartados*. El primer apartado expone el modelo híbrido denominado “Krasner – Scott” que parte de las propuestas para el análisis de las instituciones de ambos autores. El segundo apartado analiza los supuestos teóricos del NIE a través de la revisión de tres de sus principales modelos teóricos; la teoría de contratos, la teoría de los costos de transacción y la teoría de agentes y principales. Los

² Cabe decir que las debilidades estructurales del Estado, principalmente en América Latina, presentan un vacío en su esfuerzo modernizador causado por fragilidad o por la simple ausencia de la responsabilidad y transparencia pública; asimismo, por la presencia de distintos grados de corrupción en sus burocracias.

modelos anteriores son útiles para el análisis de la corrupción en las agencias públicas. Más aún, dentro de este apartado se analizará a través del modelo de agentes y principales un caso hipotético de soborno en el *Departamento de Tránsito en el Distrito Federal*³. El tercer apartado abordará al NIS en dos partes; la primera explicará los principales supuestos de la vertiente normativa del NIS, así como un ejemplo del tipo de análisis que puede ser desarrollado partiendo del mismo caso hipotético de soborno que se empleó en el apartado del NIE. En la segunda parte se revisará el NIS en su vertiente cognitiva y se realizará el mismo ejercicio analítico del caso de soborno. El cuarto apartado expone la percepción actual de las instituciones en México, así como la tipificación de los delitos de corrupción, especialmente el soborno, con la intención exponer la situación legal actual que enmarca la corrupción en México.

³ La Subsecretaría de Seguridad Pública, a través de la Dirección General de Seguridad Vial y la Dirección Ejecutiva de Control de Tránsito e Ingeniería Vial, se encarga de establecer y controlar los planes, programas, dispositivos y estrategias de comunicación, seguridad, orden público y vialidad. Fuente Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno del Distrito Federal. Disponible en http://www.ssp.df.gob.mx/htmls/ssp_org_porFuncion.html#25

I. La institución: definición y análisis.

Al igual que muchos conceptos empleados en las ciencias sociales, el término “institución” ha sido fuente de diversas formas de definición y teorización, empleándose en diferentes sentidos. Aunque no hay una definición ampliamente aceptada del término, en casi todos sus usos el concepto “institución” denota la presencia de reglas compartidas que son vistas como vinculantes por los actores sociales, y que estructuran sus actividades y sus interacciones reciprocas (Jepperson, 1991). Estos sistemas de reglas pueden variar en cuanto a la fuerza imperativa de la que están revestidos; pueden ser sistemas puramente normativos o sistemas organizativos específicos; pueden ser arreglos informales o adoptar la configuración de una organización formal; asimismo, el alcance de estas reglas puede variar.

Si las instituciones son sistemas de reglas que estructuran las interacciones de los actores sociales, entonces la distinción entre reglas regulativas y reglas constitutivas es de gran utilidad para determinar su alcance. En términos sociológicos son regulativas aquellas reglas que son percibidas por los actores como reglas objetivas y externas que configuran un sistema de incentivos y penalizaciones, mientras que, son constitutivas las reglas que configuran la identidad de los actores y el sentido subyacente a las interacciones que estos despliegan. Mientras las reglas regulativas son reglas articuladas y reconocidas por los actores sociales y accesibles a un observador externo, las reglas constitutivas suelen permanecer tácitas e inarticuladas, constituyendo una estructura latente que tiene que ser develada por medio del análisis de las reglas observables en las relaciones sociales.¹

Aunque existe un consenso relativo en considerar las instituciones como sistema de reglas compartidas, hay opiniones divergentes en cuanto a la metodología a utilizar y los niveles de análisis que deben ser considerados en su estudio. Sin embargo, a pesar de esta divergencia es posible señalar, a manera de ilustración, que las instituciones son un

¹ Algunos autores proponen estudiar las “novelas” (Fernández, 1994) o “dramas institucionales” (Czarniawska, 1997) para identificar las reglas constitutivas que regulan las relaciones de los individuos en la organización.

complejo entramado de elementos que podrían ser conceptualizadas como estructuras arquitectónicas que asemejan a un *iceberg*, donde solamente parte de ellas es visible (reglas regulativas), mientras parte importante de las mismas no es perceptible a simple vista (reglas cognitivas) pues se sumerge en las mentes de los actores sociales adoptando la forma de un anclaje cognitivo que, generalmente, pasa desapercibido (Del Castillo, 1996)

Este complejo entramado de elementos que componen las instituciones puede ser estudiado a lo largo de *dos ejes*: el *conectivo u horizontal* y el de *intensidad o vertical* (Krasner, 1988). El eje horizontal o conectivo se refiere a la coherencia interna de las instituciones y al tipo de encadenamientos y relaciones que mantienen con otras instituciones u órdenes institucionales. El eje vertical se refiere, en cambio, al modo en que las instituciones configuran la identidad de los actores y modelan sus posibilidades de acción.²

La conectividad horizontal se refiere a la densidad de los vínculos existentes entre una actividad particular y otras actividades. Si una actividad en particular puede cambiar sin alterar cualquier otra cosa, entonces puede decirse que no existe conectividad alguna. Por otra parte, si para modificar una acción es necesario cambiar muchas otras, entonces es posible afirmar que esta actividad en particular es una actividad de alta densidad. Por ejemplo, reducir la cantidad de sobornos recibidos por un servidor público requiere cambios en diversas esferas del gobierno. Se requiere modificar el marco legal, los sistemas de administración del personal, realizar cambios en la cultura del servidor público y del ciudadano, entre otras.

Por su parte, la intensidad está relacionada con el grado de afectación que las instituciones ejercen sobre los individuos. Este eje permite analizar si la influencia de las instituciones sobre los individuos se limita a un simple constreñimiento externo –

² La teoría sociológica clásica privilegia el análisis de la dimensión horizontal o sistémica de las instituciones (Parsons, 1959). Mientras que el NIS intenta mantener un equilibrio entre ambas dimensiones y respetar el requisito metodológico de la traducción de los argumentos macroinstitucionales a cadenas microinteraccionales.

mediante incentivos y penalizaciones – o si va más allá, penetrando su subjetividad y configurando sus identidades. En este contexto, podemos afirmar que “las instituciones consisten en estructuras y actividades cognitivas, normativas y regulativas que proporcionan estabilidad y significado a la conducta social” (Scott, 1995). Así pues, la manera en la cual las instituciones configuran la identidad de los actores y modelan las posibilidades de acción puede ser estudiada a través de tres pilares: el regulativo, el normativo y el cognitivo (Scott 1995)

Dados los ejes, ubiquemos los pilares; *el primer pilar* es el regulativo y se refiere a “los aspectos de las instituciones que restringen y regularizan la conducta” (Scott, 1995), esta dimensión es analizada en el NIE a través de modelos de comportamiento de actor racional, en los cuales se asume que las instituciones guían el comportamiento mediante el establecimiento de reglas, monitoreo y actividades de sanción. En este modelo se sugiere que los individuos actúan bajo una lógica de instrumentalidad (Scott, 1995) o de consecuencialidad (March y Olsen, 1989) con el objetivo de maximizar intereses egoístas en un contexto de reglas establecidas. Es decir, se considera que las instituciones afectan el comportamiento de los individuos en tanto que son utilizadas como puntos de referencia en sus cálculos costo – beneficio.³

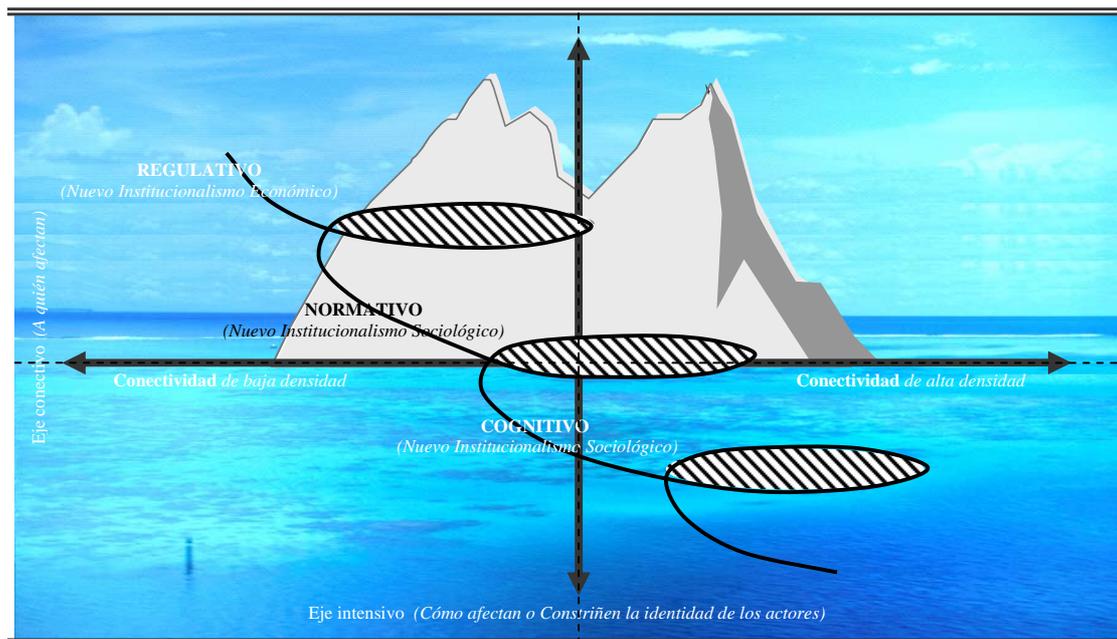
El *segundo pilar*, el normativo, es representado por un modelo de comportamiento individual basado en las dimensiones obligatorias de la interacción social. Este modelo, supone que las instituciones guían el comportamiento mediante la definición de lo que es apropiado o esperado en una situación social determinada. Por ejemplo, los sistemas normativos están típicamente compuestos por valores y normas creando, además de las nociones de cuales resultados son los “apropiados”, los mecanismos “legítimos” mediante

³ Un ejemplo de este tipo de investigaciones en el campo de los estudios organizacionales es la investigación realizada por Stern (1979) acerca de la evolución de la Nacional Collegiate Athletic Association (NCAA). El autor describe cómo una organización pequeña y poco cohesionada se transformó en una confederación con un amplio poder de influencia en su entorno. En su estudio, este autor concluyó que a partir del fortalecimiento de las “reglas del juego”, es decir, de los incentivos y las penalizaciones en las que pueden incurrir los actores, es como una organización puede generar mecanismos de control comportamentales más eficaces y modificar su dinámica organizativa, pasando así de una organización reactiva a una proactiva.

los cuales deben ser obtenidos⁴. Así, en este pilar, se considera que las instituciones ejercen influencia debido a una obligación social de cumplir, enraizada en una necesidad social o en una “lógica de lo apropiado” (March y Olsen, 1989)

Por último, el pilar cognitivo es representado por un modelo de comportamiento individual basado en reglas y significados subjetivamente construidos que dictan un “pensamiento, sentimiento y acción” apropiados. En este modelo “se acentúa la centralidad de los elementos cognitivos de las instituciones: las reglas que constituyen la naturaleza de la realidad y el marco a través del cual el significado se construye” (Scott, 1995). Es decir, se analizan las instituciones como resultado del entendimiento internalizado de una realidad social (Zucker, 1977)

Figura 1. LAS INSTITUCIONES COMO ICEBERG EN UN MARCO ORGANIZACIONAL



Fuente: Elaboración propia con base en lo expuesto en los párrafos anteriores.

⁴ En este nivel es posible distinguir dos obras que ilustran el tipo de estudios realizados considerando este nivel analítico. La primera, es la obra de Selznick (1949, 1957). En la que a partir de estudios realizados el autor argumenta que “el proceso de institucionalización consiste en imprimir un sentido valorativo a la organización. Sentido valorativo que está más allá de las restricciones técnicas que definen sus objetivos y metas formales” (Selznick, 1957). La otra obra a la que se hace referencia es la de Christensen y Molin (1993) quienes estudian a la Cruz Roja Danesa. Estos dos autores retoman los argumentos centrales de Meyer y Rowan (1977) al señalar que las estructuras de una organización son producto del esfuerzo realizado por adaptarse a los modelos generales existentes que indican cómo organizarse.

En este modelo se considera que las instituciones se manifiestan por medio de símbolos – esto es, los signos, los mitos, los rituales y las historias –, que permiten compartir los significados que se le atribuyen a las acciones y a los comportamientos de los individuos. Es decir, la visión cognitiva de las instituciones enfatiza el papel de la identidad al ponerla, primero, como delimitante de quiénes somos como individuos y, segundo, como marco de referencia que determina la manera en la cual percibimos y respondemos a situaciones sociales (Wicks, 2001).

La explicación cognitiva de las instituciones, a diferencia de la normativa, enfatiza la presencia de los sistemas de creencias y los rasgos culturales que son impuestos o adoptados por actores individuales y organizaciones, del mismo modo, pone especial atención a los sistemas de símbolos como procesos organizacionales mediante los cuales se expresa y define lo que es “correcto”, “moral”, “virtuoso”, etcétera.⁵

En la introducción del ensayo se mencionó que se abordarían dos enfoques del nuevo institucionalismo: el NIE y el NIS. Como es posible observar en la figura 1 el NIE se ubica en el pilar regulativo de las instituciones, mientras que en el NIS es posible identificar dos vertientes que se localizan en el pilar normativo y el cognitivo. Así como cada enfoque nuevo institucionalista se posiciona en pilares distintos, la conectividad institucional supuesta por cada enfoque es también diferente, mientras el NIE supone una conectividad de baja densidad, al pretender afectar las decisiones de los individuos mediante modificaciones del esquema de incentivos que regula la institución. El NIS – cognitivo supone una conectividad de alta densidad, al suponer que las decisiones de los individuos son afectadas por los valores adquiridos socialmente y se considera que un cambio en las reglas formales difícilmente afectará el proceso de decisión de los individuos.

⁵ Algunos estudios realizados en este sentido son los de Hirsch (1986) quien indagó sobre el cambio en el lenguaje o discurso que utilizaban los empleados de una importante corporación norteamericana; DiMaggio (2001) quien estudio los esfuerzos de ciertos grupos de intelectuales para generar las condiciones culturales que permitieran desarrollar y mantener museos de arte de Estados Unidos y; Barley (1986) quien analizó los cambios ocurridos en el orden social de un departamento de radiología, de un hospital, ocasionados por la introducción de nuevas tecnologías ocurridos. Estos autores hacen ver que por medio del carácter simbólico de los procesos organizacionales se expresa y define lo que es correcto, moral y virtuoso. Esto ayuda a los individuos a modelar su ámbito con un orden relativo.

II. El nuevo institucionalismo económico (NIE)

Bajo esta etiqueta se clasifican varias corrientes teóricas que aplican el enfoque tradicional de la economía neoclásica al campo del análisis institucional. El nuevo institucionalismo económico (NIE) aporta a la microeconomía conceptos ajenos a la tradición neoclásica, por ejemplo los conceptos de oportunismo y de racionalidad limitada (Del Castillo, 1996).

En el nuevo institucionalismo se problematiza, a diferencia de la tradición neoclásica, el intercambio sosteniendo que la transacción de bienes conlleva costos, y apunta a la relevancia casual de dichos costos para la configuración institucional de la economía¹. Sin embargo, a pesar de estas innovaciones, el nuevo institucionalismo económico continúa manteniendo los principios del individualismo y la racionalidad, no renuncia a la modelación matemática, y continúa adhiriéndose a los principios del equilibrio y la eficiencia en la modelación de la economía (Del Castillo, 1996)

Los distintos modelos de comportamiento económico (rational choice y NIE), en el caso de la corrupción, están orientados al diseño y calibración de modelos que ayuden a entender el fenómeno de la corrupción y manifestaciones de ineficiencia estatal, y el rol de la responsabilidad pública como herramienta de prevención. Autores ligados a la escuela de la rational choice rechazan la idea de que el Estado y sus agentes sean observadores neutrales y puros del proceso político y económico sosteniendo la inherente búsqueda de rentas económicas (*rent seeking*²) por parte de los funcionarios públicos

¹ Adicional a esto hay tres elementos centrales que permiten distinguir a los neoinstitucionalistas de los neoclásicos; por ejemplo, en un primer instante su postura respecto a la determinación de preferencias. Mientras que para los neoclásicos las preferencias son determinadas por la agregación de las preferencias individuales, para los neoinstitucionalistas cada preferencia está conformada por las instituciones sociales cuya operación debe ser sujeto del análisis económico; la segunda diferencia radica en su postura frente al supuesto de fallas de mercado, mientras los neoclásicos parten del supuesto de que los actores actúan en una situación de competencia perfecta los neoinstitucionalistas asumen la existencia de fallas de mercado que afectan el comportamiento de los agentes. Por otra parte, los neoinstitucionalistas plantean una crítica al análisis diacrónico de la economía realizado por los neoclásicos al señalar la necesidad de considerar cómo la historia afecta la configuración de las instituciones (Scott, 1987)

² La lógica del *rent seeking* en el sector público puede ser entendida a través de tres características: la primera se explica a través de la intervención gubernamental (creación de monopolios estatales o privados, regulación industrial, impuestos y tarifas, gasto público, subsidios, etc.), ya que con ello genera rentas para funcionarios públicos ocasionando con ello pérdidas de bienestar para otros; las segunda característica tiene que ver con la competencia entre sí de los *agentes racionales (funcionarios públicos)* por obtener las rentas; la tercera característica es que mientras mayores sean las rentas que el gobierno puede crear, proteger o mantener, mayores serán los recursos invertidos en su búsqueda y conservación de las mismas.

(Samuel, 1992). Es decir, las burocracias tienen una tendencia natural a tratar de obtener rentas económicas.

En la tradición norteamericana, el institucionalismo económico surge en 1898 con los trabajos de Veblen (1898; 1904) quien planteó la necesidad de reconsiderar al hombre como producto de procesos históricos y, del estudio de la empresa de Robertson (1923) y Arrow (1980). Estos autores, aunados a los trabajos de la corriente de pensamiento de los “derechos de propiedad”, constituyen una base importante en el desarrollo de tres modelos que coexisten dentro del nuevo institucionalismo económico: la teoría de contratos, la teoría de los costos de transacción y el modelo agente – principal.

El primero de estos modelos, la teoría de contratos, incorpora el supuesto de racionalidad limitada³ y oportunismo⁴. Para los teóricos de esta escuela, la racionalidad limitada hace imposible que los agentes, que establecen una relación contractual, puedan prever todas las consecuencias posibles que pueden afectar a una relación contractual a lo largo de su curso; por otra parte, el oportunismo se refiere a la inclinación de los agentes contratantes a explotar en su favor aquellas contingencias imprevistas que pudieran serles favorables en el curso de la ejecución de un contrato.

³ Simon (1947) acuñó el concepto de racionalidad limitada para expresar la incapacidad del cerebro humano para formular y resolver problemas complejos y para recibir, almacenar, procesar y transmitir información; en contra de la imagen del hombre económico omnisciente de la economía neoclásica de la elección racional. Para Simon, es cierto que los agentes económicos pretenden ser racionales en el sentido de utilizar los medios más adecuados para los fines perseguidos, pero su racionalidad limitada no les permite siempre identificar estos medios idóneos, ya sea por no disponer de conocimientos suficientes o bien por no poder formular las previsiones sobre los efectos de cada una de las alternativas que se le ofrecen.

⁴ El oportunismo sobreviene cuando los distintos agentes económicos aprovechan las diferencias en la información que cada uno posee; oportunismo que no podría actuar si todos los agentes dispusieran de la misma información y, por lo tanto, de las mismas expectativas y estimaciones de probabilidad. De acuerdo a Riordan (1983), el oportunismo puede actuar de la siguiente manera: el conjunto de reglas que gobierna la relación entre proveedor y cliente define un contrato. Si las condiciones del contrato dependieran de parámetros sobre los que clientes y proveedores disponen de información asimétrica, el proveedor (o el cliente) podría tener un incentivo para deformar la información que él sólo posee y manipular así, a su favor, las condiciones del contrato. El cliente (o el proveedor) no podría determinar si las condiciones efectivamente aplicadas corresponden a los verdaderos valores de los parámetros sobre los que dispone escasa información o bien si son el reflejo del poder monopolístico de que dispone el proveedor (el cliente). Una distribución asimétrica de la información puede restringir las clases de contratos que pueden someterse al mercado. Cada agente intentará aprovechar la información que él sólo posee: no hay contrato que pueda evitarlo y, por tanto, es oportuno no someter la regulación de la transacción al mercado sino a un mecanismo administrativo que no se aprovechará de la desigual situación de las partes.

El enfoque de los costos de transacción tiene su origen en las ideas pioneras de Coase (1937)⁵, que fueron retomadas en la década de los setenta por Williamson (1975 y 1984). Al igual que Coase, Williamson sostiene que existen dos posibilidades básicas de organizar las transacciones, el mercado y la empresa o jerarquía⁶. El razonamiento de Williamson se articula en tres supuestos⁷:

1. Los agentes que entablan un contrato adolecen de racionalidad limitada y están expuestos al oportunismo, su relación contractual conllevará costos de transacción.
2. Los costos de transacción crecerán a medida que crezca su frecuencia, la incertidumbre que las rodea y -por encima de todo- las inversiones específicas a la transacción.
3. Más allá de un cierto umbral de costos de transacción, el mercado deja de ser un mecanismo eficiente para gobernar las transacciones económicas, ahorrándose costos de transacción al organizarlas bajo el paraguas de la jerarquía de autoridad de una empresa.

Es decir, para Williamson las instituciones economizan costos de transacción y proveen una solución más eficiente que la del mercado para la organización de los intercambios económicos. Aunque este autor forjó su teoría para explicar una variedad de formas de organización existentes, e intenta generalizar a cualquier tipo de organización y a cualquier problema que pueda ser planteado en términos de relaciones contractuales, él no distingue entre organizaciones e instituciones (Williamson y Ouchi, 1981)⁸

⁵ Para Coase (1937) la actividad económica se organiza en la empresa porque el intercambio de bienes en el mercado genera costos y cuando estos costos adquieren cierta magnitud, puede resultar más económico el uso de la empresa como mecanismo de coordinación de las transacciones.

⁶ Aunque con el tiempo, y ante las críticas recibidas – por ejemplo, el debate sostenido con Ghoshal y Moran (1996), ha ido concediendo mayor importancia a las formas de organización económica que ocupan un lugar intermedio entre las formas polares de la jerarquía y el mercado (Williamson, 1991)

⁷ Este razonamiento se fundamenta en un modelo microeconómico de dos elementos para analizar la asignación de las transacciones en las distintas formas de organización económica. El primer elemento, es un modelo de actor económico que incorpora dos supuestos comportamentales: la racionalidad limitada y el oportunismo. El segundo es una tipología de transacciones económicas que distingue tres propiedades de las mismas: su frecuencia, su incertidumbre y el grado que conllevan inversiones específicas que no pueden ser dedicadas a otros usos alternativos a la propia transacción.

⁸ El enfoque de los costos de transacción no se agota con la obra de Williamson. Alchian y Demserz (1972) ofrecen una variante que, partiendo de la noción de equipo que requiere de la cooperación de la pluralidad de actores en una tarea colectiva cuyo resultado es diferente a la mera agregación de las partes, postulan

El tercer modelo es el de agentes y principales. La teoría de agentes y principales retoma los conceptos de racionalidad limitada y oportunismo de la teoría de contratos. Asimismo, al igual que la teoría de costos de transacción, centra su atención en problemas de naturaleza contractual, pero el tipo de relaciones contractuales que aquí nos interesan son las que involucran una comisión de responsabilidad de parte de una autoridad o principal a un delegado o agente y, consecuentemente, la delegación del control efectivo sobre un área de actividad (Sappington, 1991), enfocándose en el análisis de la estructura interna de una organización.

Este planteamiento puede ser caracterizado por la existencia de un principal, que realiza la delegación de la actividad, y un agente, que acepta esa delegación. El problema del principal radica en cómo controlar al agente.⁹ Idealmente, el agente trabaja para alcanzar los objetivos del principal; sin embargo, esta relación enfrenta un problema de incentivos divergentes, en donde el agente tiene objetivos propios, que no necesariamente coinciden con los del principal. Además del problema de incentivos divergentes, existe un problema de información asimétrica, en la que el agente posee información que el principal desconoce y que le resulta costoso adquirir. Esta situación de información asimétrica genera dos problemas adicionales: selección adversa y riesgo moral¹⁰. Para resolver los problemas de información asimétrica se elaboran contratos, explícitos o implícitos, para crear convergencia de intereses, sean o no estables.

Para enfrentar los problemas causados por la información asimétrica e incentivos divergentes se emplean mecanismos de supervisión y vigilancia para asegurar la

que la organización de la producción en la empresa se produce en respuesta a la necesidad de evaluar la contribución de cada miembro y evitar su “holgazanería” que puede ser visto como una modalidad de oportunismo.

⁹ Cheung (1983) describe un ejemplo muy útil para entender esta propuesta: en China, en tiempos en que aún no existían motores mecánicos, una barcaza debía desplazarse por un canal o un río demasiado estrecho para la utilización de remos. La solución era que un equipo de hombres dividido en mitades tiraba con cuerdas de ella desde ambas orillas del río. El rendimiento del equipo en conjunto era fácil de medir, pero no el rendimiento individual, lo que propiciaba el problema del “free rider”. Entonces, cómo hacer para que cada trabajador dé su máximo esfuerzo.

¹⁰ El problema del riesgo moral genera un patrón de conducta en donde el agente maximiza una función de utilidad distinta a la del principal. Esto se debe a que existe una discrepancia entre los incentivos que enfrentan ambos actores. Ello genera situaciones en la que para realizar sus intereses el agente se desvía de los objetivos establecidos por el principal. Por ejemplo, la estabilidad incondicional en el empleo puede producir que los empleados no se esfuercen por hacer bien las cosas pues ya tienen el trabajo seguro.

alineación de intereses. Pero esta supervisión y vigilancia aumenta los costos de la agencia: los costos en los que incurren las partes de una relación contractual en la que se producen una transferencia de control, y cuando mayores sean las variables mayores serán los costos de agencia.¹¹

Desde esta perspectiva las instituciones son consideradas como sistemas de incentivos cuya función es minimizar los costos de agencia¹². Dado que la reducción de los costos de agencia genera beneficios tanto para los agentes como para los principales, ambos actores tienen un interés común en diseñar estructuras de incentivos que produzcan resultados similares a los que se tendrían en condiciones de información perfecta (Pratt y Seckhauser, 1985)

Esta teoría domina actualmente la literatura del control político de la burocracia (Waterman, Rouse and Wright; 1998), ya que aporta elementos importantes para el estudio de la corrupción en las instancias de gobierno¹³. Desde la perspectiva de la teoría de principales y agente se busca el diseño de “incentivos correctos” para optimizar el desempeño de la agente y encontrar un nivel óptimo de control¹⁴. La aplicación de esta perspectiva al estudio de la corrupción tiende a generar modelos que propicien una alineación de los incentivos divergentes del funcionario electo y el aparato administrativo (Agente y Principal)¹⁵.

¹¹ Una presentación sumaria del enfoque de principales y agentes se encuentra en Pratt y Zekhause (1985), así como en la introducción escrita por Barney y Ouchi (1988)

¹² Al igual que la teoría de los costos de transacción, mantiene el señalamiento de la existencia de fallas de mercado, particularmente la presencia de información siempre incompleta y costosa de adquirir. Asimismo, aunque el tratamiento que reciben las instituciones bajo esta óptica es más casuístico que en el enfoque de costos de transacción, se mantiene el principio orientador de que los sistemas de incentivos diseñados para estructurar la relación deben tomar en cuenta la utilidad marginal de los agentes.

¹³ Uno de los estudios de este tipo es el de Klitgaard, Maclean – Abarroa y Parris (2000) en el que se considera la corrupción como un crimen de cálculo, donde la probabilidad de que un individuo incida en un acto corrupto depende de la valoración costo – beneficio que él haga. De esta manera, el problema de la corrupción es definido por la siguiente función: $C = M + D - A$. Donde: C = Corrupción; M = Monopolio de poder; D = Discrecionalidad ostentada por los oficiales; A = Rendición de Cuentas.

¹⁴ La búsqueda de un nivel de control óptimo es muy importante ya que el control sobre las burocracias tiene un costo importante. La abundancia de controles crea un ambiente de desconfianza, que puede desmoralizar a aquellos que dependen del éxito de los programas públicos, incrementa el tipo de redes y puede llegar a entorpecer la capacidad de respuesta del gobierno (Yates, 1982)

¹⁵ Así pues se llega a afirmaciones en la que se concluye que para reducir la corrupción y la ineficiencia administrativa es necesario corregir el problema de información asimétrica existente entre el funcionario electo y el aparato administrativo. Una manera para reducir este problema es la introducción de

Klitgaard (1998) ha incorporado al modelo agente-principal la figura del cliente, con la intención de ampliar el modelo a una estructura de Estado. La ampliación del modelo nos permite observar dos tipos de trayectoria de *Accountability*; la primera trayectoria es conocida como “larga” y depende exclusivamente del voto electoral; la segunda trayectoria es la corta, y depende exclusivamente de *la voz y la salida (Voice/Exit)*¹⁶.

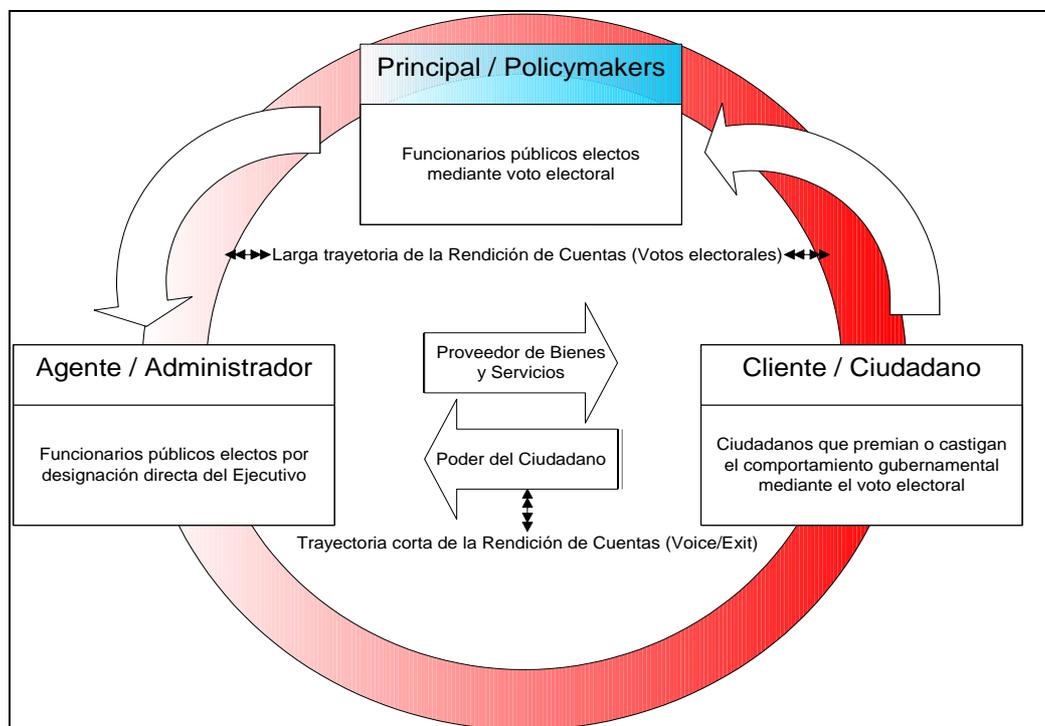
Lo anterior, nos permite establecer una relación triangular y/o circular entre un principal (autoridad de gobierno), un agente (funcionario público o burócrata) y el cliente (el ciudadano que se relaciona con el Estado). En dicho modelo se asume, por razones metodológicas, que el principal tiene la más alta vocación por el bien común, mientras el agente tiene una devoción menor por el mismo. En consecuencia, si bien el agente es contratado para actuar en representación del principal, éste puede traicionar los objetivos del principal en aras de un interés personal: se corrompe. No obstante, será del interés del principal que esto no ocurra.

La relación triangular permite observar un equilibrio de intereses entre el principal (funcionarios públicos electos mediante voto electoral), el agente (funcionarios públicos electos por designación directa del Ejecutivo), y el cliente (ciudadanos que premian o castigan el comportamiento gubernamental mediante el voto electoral) ocasionado por los sistemas de rendición de cuentas ex-ante y ex-post existentes.

mecanismos de competencia para la selección del agente (Sappington, 1991). Tales son los casos de las reformas en materia de servicio civil, licitaciones de obra pública, adquisiciones, entre otras.

¹⁶ El término *Accountability* es traducido al español como *Rendimiento de Cuentas*. La *Rendición de Cuentas* es el deber de responder, ante una autoridad externa, por la conducta realizada en el ejercicio de funciones públicas. Aunque es posible hablar de *accountability* jerárquica, que es la existente entre un burócrata y su superior, es habitual reservar el término para la evaluación que el electorado hace de sus representantes y la que éstos hacen de los ministros. De hecho, es un marco constitucional, se institucionaliza el control parlamentario sobre el gobierno que, en las democracias no presidencialistas puede suponer su destitución al gozar el órgano legislativo de una legitimidad democrática más directa. Aunque el concepto puede designar la existencia de instrumentos de censura que producen consecuencias jurídicas, es especialmente útil cuando se aplica a la situación por la que un poder o agente de éste, que se sabe sometido a examen crítico, tiene el deber de explicar sus actuaciones ante un requerimiento de la oposición y está dispuesto a asumir responsabilidades. La reciente proliferación de agencias administrativas autónomas y organismos públicos independientes, teóricamente guiados por criterios técnicos, ha modificado los tradicionales instrumentos de rendición de cuentas, que han perdido parte de su *naturaleza política*. (Molina, Ignacio y Santiago Delgado, 1998)

Diagrama 1. El modelo agente-principal-cliente



Fuente: Elaboración propia con base al documento presentado por Samuel Paul (2005), in 6° Global Forum on Reinventing Government Towards Participatory and Transparent Governance, Seoul, Republic of Korea.

Implicaciones del NIE para el estudio de la corrupción.

El NIE centra su atención en los aspectos regulativos de las organizaciones, es decir, en los procesos regulativos explícitos que restringen y regularizan el comportamiento. En el caso de la corrupción, el NIE permite analizar cual es el impacto de las normas sobre el comportamiento de los agentes. Al aplicar este marco conceptual a actividades específicas consideradas corruptas, como el soborno, es posible identificar algunos de los factores que afectan la probabilidad de que ocurra un acto de soborno¹⁷. En este segmento se analizará el soborno desde la perspectiva del modelo agente-principal, tomando un caso hipotético de soborno a un oficial de tránsito en el Distrito Federal.

¹⁷ Para Del Castillo (2001) estos factores pueden ser identificados a través de cuatro dimensiones de análisis: los individuos, el acto o la decisión corrupta, la organización donde ocurre el soborno y, el medio ambiente o contexto en el que existe la organización y el individuo.

El modelo agente–principal se caracteriza por la existencia de una *autoridad o principal*; como el *Departamento de Tránsito*, que emplea a un agente, un oficial de tránsito, para cumplir una función (hacer cumplir las normas de tránsito y vialidad). El agente actúa en representación del *Departamento de Tránsito* al desempeñar sus funciones de hacer respetar la ley de Tránsito. Bajo la óptica del modelo de agente principal se supone que los actores son racionales. Por lo que, un agente será corrupto cuando, a su juicio, los beneficios de ser corruptos superen los posibles costos (Groenendijk, 1997)

El soborno es un acto en el que intervienen dos partes: el conductor que ha infringido la ley y el agente de tránsito que está dispuesto a recibir un soborno. La valoración costo – beneficio de las partes puede analizarse mediante la teoría de juegos¹⁸. Analicemos la valoración del agente de tránsito; en la gráfica 1 se muestra un árbol de decisión simple para un agente que enfrenta una situación de soborno. Supongamos que el agente tiene dos opciones, ser corrupto (al acepta el soborno) o ser honesto (al rechazar el soborno). Si decide ser honesto obtiene una recompensa que es igual a la suma de su sueldo regular más la satisfacción moral que le genera no ser una persona corrupta. Si decide aceptar el soborno, recibe el monto económico del soborno más su sueldo regular. Sin embargo, debe enfrentar el costo moral de ser corrupto¹⁹.

Si el agente decide ser corrupto, podría suceder algo más: podría ser sorprendido y sancionado. Por lo que el agente deberá tomar en consideración la posibilidad de que esto suceda al momento de tomar su decisión. La sanción podría incluir la pérdida de su empleo y su salario, una sanción de tipo penal y/o administrativa, la deshonra social, etcétera. Por lo tanto la decisión del agente será “si no soy corrupto, obtendré mi salario y la satisfacción moral de ser una persona honesta. Si soy corrupto, obtendré el dinero del soborno pero pagaré un costo moral. También existe la posibilidad de que sea descubierta y sancionada. Por lo tanto, seré corrupto si el soborno menos el costo moral, menos el riesgo (la probabilidad de ser sorprendido y sancionado) multiplicado por la sanción de

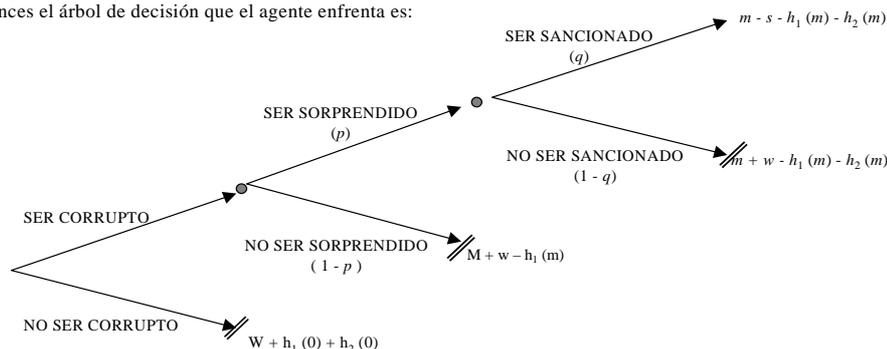
¹⁸ La teoría de juegos es una herramienta analítica del neoinstitucionalismo económico que incluye la aproximación de los costos de transacción de Williamson y el trabajo de los teóricos de la agencia como Alchian y Demsetz.

¹⁹ El costo moral dependerá de las norma éticas personales del agente, de lo que sus colegas y sus compañeros hacen, de la magnitud del soborno que va a obtener y del grado de desviación de sus responsabilidades hacia su superior. Así pues, para una persona sin escrúpulos en una subcultura corrupta, el costo moral de ser corrupto puede aproximarse a cero.

ser corrupto es mayor que mi sueldo más la satisfacción que obtengo por ser honesto. Es decir, seré corrupto si el beneficio neto de ser corrupto es mayor al beneficio neto de no serlo” (Del Castillo, 2001)

Gráfica 1. ÁRBOL DE DECISIÓN SIMPLE PARA UN AGENTE QUE ENFRENTA UNA SITUACIÓN DE SOBORNO

Sea w el salario del agente; el soborno o cuota ilegal pagada por el cliente; s la multa por el delito del cliente; b_1 el costo moral individual por ser corrupto; b_2 el costo moral colectivo por la conducta corrupta del funcionario público. Por otro lado, p es la probabilidad de que el agente sea sorprendido, y q la probabilidad de ser sancionado de acuerdo con s , entonces el árbol de decisión que el agente enfrenta es:



La utilidad esperada del agente por ser corrupto es:

$$E(B) = (pq) [m - s - b_1(m)] + (p)(1-p) [m + w - b_1(m) - b_2(m)] + (1-p) [m + w - b_1(m)]$$

Si esta expresión es mayor que su recompensa por no ser corrupto, esto significa que $m + b_1(0) + b_2(0)$, ella aceptará el soborno es importante mencionar que si el agente decide no aceptar ninguna gratificación ilegal, es decir $m=0$, entonces $b_1(0)$ representa la satisfacción personal por haber sido honesta, mientras que $b_2(0)$ representa su reconocimiento social por haber sido recta.

Fuente: Arturo del Castillo, 2001, p. 281.

El soborno no se limita a un asunto de normas escritas. La posibilidad formal de recibir sanciones por aceptar un soborno existen. Sin embargo, en las organizaciones públicas se encuentran presentes también reglas informales, como la complicidad, que permiten eludir o violar las reglas formales sin recibir la sanción. En México en áreas como el *Departamento de Tránsito* existe un fuerte sentido de identidad y colusión, que permite al oficial hacer concesiones por una infracción cometida por el conductor a cambio de una remuneración económica: a) Si la posibilidad de recibir una sanción es reducida notablemente por la complicidad; b) si el costo moral de ser corrupto tiende a cero, dado que todos hacen lo mismo; c) si el monto del salario que recibe un oficial de tránsito por ser honesto es muy inferior a lo que recibe por ser deshonesto, entonces el oficial será corrupto y aceptará el soborno.

Por otra parte, está el conductor que ha violado una norma. El conductor estará dispuesto a pagar u ofrecer un soborno: a) Si el costo de hacerlo es menor al costo de la infracción y; b) si el costo moral de ser corrupto tiende a cero, dado que todos los ciudadanos hacen lo mismo.

Supongamos que el conductor circula sin llevar adherida la calcomanía de verificación. Esta infracción tiene como sanción que el vehículo sea llevado al corralón, lo que significa el pago de \$ 36 pesos por día por uso de suelo en el corralón - de ser necesario, también el pago de uso de *grúa-arrastre* de \$ 355 -, \$ 1,123.30 pesos de infracción por circular sin llevar adherida la calcomanía de la verificación²⁰, \$ 936 pesos por no haber realizado la verificación vehicular en tiempo²¹ y \$ 234 pesos para realizar la verificación vehicular²². Por lo que el costo de no pagar un soborno es igual a \$ 2,684.30 pesos, más la molestia de no disponer del vehículo en el transcurso del día, más el tiempo que requiere para pagar la infracción y retirar el vehículo del depósito.²³

Si el conductor decide no pagar la infracción sino ofrecer un soborno, deberá pagar un monto de soborno de \$ 200 pesos aproximadamente, más el pago que deberá realizar en un futuro (cuando realice la verificación vehicular) de \$ 936 pesos de multa y el pago de \$ 234 pesos de la verificación vehicular. Por lo que el costo de ser corrupto es igual a \$ 1,370 pesos, más el costo moral y el riesgo de ser detenido en ocasiones

²⁰ Infracción prevista por las disposiciones del Reglamento del Tránsito del D.F. en el artículo 39, fracción II y 48 párrafos II. Así como en el Artículo 59. La multa asciende a 24 salarios mínimos y; el salario mínimo para el Distrito Federal corresponde a la zona geográfica A, que a partir del 1 de enero del 2005 se estableció con un monto de \$ 46.80 pesos MN diarios. Fuentes: *El portal ciudadano del Gobierno Federal*, disponible en http://www.gob.mx/wb2/egobierno/egob_Sistema_de_Salarios_Minimos; Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito federal. Disponible en http://www.ssp.df.gob.mx/htmls/segur_leyr_transito_16.html

²¹ Conforme a lo establecido en la fracción V de la Ley Ambiental del D.F. y el Artículo 85 de su Reglamento. Artículo 85 y 86 del Reglamento de la Ley Ambiental del D.F. Cabe decir que concluido el periodo correspondiente para aprobar la verificación, sin que se haya realizado, el vehículo podrá circular para trasladarse a un taller mecánico y/o a un verificentro, previo pago de la multa de 20 salarios mínimos (\$ 936 pesos), la cual cubrirá una vigencia de 30 días naturales posteriores a su pago en el banco. De no aprobarse la verificación dentro del plazo señalado, o si durante el mismo el vehículo circula hacia un lugar distinto al taller o al Verificentro, se aplicará una multa de 60 días de Salario mínimo (\$ 2,808 pesos), una vez pagada la multa, contará con un nuevo plazo de 30 días naturales para verificar el automovil. De no verificar el plazo citado, se le aplicará una multa adicional de 120 días de salario mínimo (\$ 5,616 pesos) Fuente: Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito federal. Disponible en <http://www.finanzas.df.gob.mx/fut/guias/50.html>

²² Ésta cantidad se calcula de acuerdo al programa de hologramas establecido en el D.F.; holograma 0 (\$234), holograma 1 y 2 (\$ 187) y holograma 00 (\$ 468)

²³ Estos datos son de acuerdo a las tarifas vigentes en mayo de 2005. Estas tarifas son actualizadas cada año con base en el incremento del Salario Mínimo Diario Vigente en el Distrito Federal.

posteriores. Mientras que el costo de ser honesto es igual a \$ 2,684.30 pesos, más la satisfacción moral, menos la incertidumbre de no ser sancionado nuevamente.

El en caso del conductor es más costoso ser honesto que corrupto. Especialmente por el hecho de la solvencia de recursos. Es posible que al momento de ser detenido no cuente con los \$ 2,628 pesos requeridos para volver a circular sin problema, aumentando la rentabilidad de ser corrupto.

Más aún, en un caso donde la infracción cometida por el conductor tenga bajos costos, éste siempre estará sujeto a la información asimétrica ocasionada por la falta de conocimiento de la infracción real. Obligando con ello a un acto de corrupción por parte del conductor. Un ejemplo de lo anterior es la sanción por estacionarse en un lugar prohibido: por ocupar u obstruir los espacios destinados al estacionamiento de los vehículos de personas con discapacidad, así como los de sus rampas de acceso a las banquetas y vías peatonales. Dicha sanción tiene una multa de cinco salarios mínimos (\$ 234 pesos), más el costo del arrastre de \$ 355 pesos²⁴. Sin embargo, el conductor actuará bajo un escenario de racionalidad limitada, en el que el oficial de tránsito tiende a actuar de manera oportunista señalando que el monto de las sanciones es superior a lo que en realidad son.

Este modelo sugiere varias conclusiones con respecto a la corrupción. Tanto el conductor como el agente tienden a comportarse bajo una lógica instrumental donde cada uno maximiza su interés personal. Ambos actúan en un contexto de racionalidad limitada y oportunismo. Así pues, los actos de soborno tenderán a ser mayores cuando exista un monopolio de la información, cuando el monto de las sanciones sea demasiado alto y cuando los salarios de los oficiales sean muy bajos²⁵.

²⁴ Infracción prevista por las disposiciones del Reglamento del Tránsito del D.F. en el artículo 16 y 71, fracción XVII.

²⁵ De acuerdo con el tabulador de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno del Distrito Federal, un policía gana en promedio \$6,640.97, el equivalente a 4.7 salarios mínimos por día. Disponible en http://www.ssp.df.gob.mx/htmls/ssp_transp_cuatro.html

La aplicación del enfoque del NIE al estudio del soborno permite identificar algunos de los factores involucrados, entre los que se encuentran: la naturaleza del proceso o decisión que se desea sobornar, la demanda por el acto corrupto, el número de personas que se pueden beneficiar por el acto corrupto, la oferta de puestos con capacidad de decisión, el número de colaboradores que es necesario comprar para realizar el acto corrupto y, la naturaleza y alcance del beneficio y el riesgo para el funcionario y el sobornador.

Sin embargo, la aplicación de este enfoque omite aspectos de índole informal que son importante para el estudio de la corrupción. La probabilidad de ser atrapado puede estar influenciada por la presencia de un sistema de redes informales que funciona bajo una lógica de complicidad. Si hay un alto grado de complicidad entre los miembros del aparato administrativo la posibilidad de que el agente sea atrapado y sancionado tiende a cero. Asimismo, el costo moral puede verse reducido a cero si el agente se desarrolla en un ambiente normativo en donde el comportamiento corrupto es el comportamiento *inteligente o apropiado*. El análisis de *las lógicas de lo apropiado* prevalecientes en un campo organizacional específico, como el de gobierno, es omitido por el NIE.

III. El nuevo institucionalismo sociológico (NIS)

El tema de las instituciones también ha sido recuperado en su variante sociológica, en lo que puede denominarse como nuevo institucionalismo sociológico (NIS). La vertiente sociológica surge como reacción al individualismo metodológico característico de la corriente de la elección racional del nuevo institucionalismo económico. En el NIS se pretende enfatizar el impacto sobre las normas organizacionales en los procesos de cambios en un medio ambiente institucional más amplio, haciendo hincapié en los microfundamentos de las instituciones, es decir, en la parte no visible de la organización.

Los orígenes del NIS tienen dos antecedentes importantes: la tradición europea y la norteamericana. La primera, dio pie al surgimiento del NIS en su nivel cognitivo, mientras que la segunda, propicio la aparición de explicaciones que pueden ser catalogadas dentro del NIS en su nivel normativo.

La tradición Europea del análisis institucional es encabezada por Emile Durkheim y Max Weber. Emile Durkheim se ocupó de comprender las bases que cambian el orden social. Él enfatizó la importancia de los sistemas simbólicos – sistemas de creencias y representaciones colectivas que, sino explícitamente religiosas, tienen un connotación religiosa – denominados instituciones sociales. En Max Weber, si bien es cierto que no es explícito el concepto “institución”, es posible encontrar una búsqueda de comprensión de la manera en que las reglas culturales (rasgos en la naturaleza de costumbres para definir legalmente constituciones o sistemas de reglas) definen las estructuras sociales y gobiernan el comportamiento social, incluyendo las estructuras económicas y conductuales.

Mientras que la corriente norteamericana del análisis sociológico de la organización que recupera el tema de las instituciones se inicia con la obra de Selznick (1957)¹. En su trabajo, Selznick estableció la necesidad de analizar la estructura

¹ En este ensayo se establece como punto de partida la propuesta institucionalista de Selznick su texto *Leadership in Administration* (1957), sin embargo, el lector debe tener en cuenta que la obra de este autor

organizacional como un constructo social adaptativo a las exigencias del intercambio y negociación de los participantes de la organización y fuerzas del medio ambiente. Así pues para este autor, el punto central del análisis de las instituciones consiste en estudiar la organización desde una perspectiva integral, donde los procesos específicos pueden ser analizados en detalle de forma aislada pero donde sólo adquieren su verdadero significado cuando son vistos en el contexto de la organización es su conjunto. Desde esta perspectiva lo institucional es un proceso, algo que ocurre en la organización todo el tiempo y que permea a toda la estructura organizativa.

El NIS – normativo.

La obra de Selznick sentó las bases para el desarrollo de trabajos posteriores dando pie a la aparición de análisis institucionales en un nivel normativo. Aunque Selznick logró avances importantes para el análisis de las instituciones al revelar en sus estudios ciertos valores instalados en la estructura organizativa, no explica cómo es que estos valores y creencias son interiorizados en la organización (Del Castillo, 1996). Dos décadas después Meyer y Rowan (1977) retomaron la obra de Selznick en un intento por explicar cómo es que los valores y creencias son interiorizados en la organización. Para Meyer y Rowan la organización es un proceso social donde los individuos que la componen tienen un marco valorativo compartido, que les da un sentido de identidad, pertenencia y realidad contextual.

El argumento central de Meyer y Rowan (1977) es que el orden social se basa en una idea de realidad social compartida, la cual es una construcción humana que da sentido a las interacciones de los individuos. Esta realidad social constituye el marco en el que los individuos actúan e interpretan sus acciones. Es decir, las instituciones son vistas como complejos de reglas culturales que son crecientemente racionalizadas a través de sistemas de redes mediante la acción de profesiones, estados-nacionales y los medios de comunicación. Lo que es definido como racional es establecido socialmente, creando mitos racionalizadores a través de normas y reglas que permiten establecer una lógica de

inició mucho antes con la publicación de varios artículos y su ya clásico libro de 1949: *TVA and the Grass Roots*.

lo apropiado de acuerdo a un rol particular. En términos de March y Olsen (1989) las instituciones pueden ser definidas como: “A collections of interrelated rules and routines that define appropriate actions in terms of relations between roles and situations. The process involves determining what the situation is, what role in being fulfilled, and what the obligation of that situation is”.²

Así pues, en esta versión de la teoría institucional se enfatiza que los sistemas de creencias constituyen un elemento distintivo fundamental en el análisis del comportamiento de la estructura organizativa. Una de las aportaciones más importantes que realizan al análisis de las organizaciones es la señalización de que las instituciones son vistas como elementos que dan legitimidad a ciertas reglas de conducta y comportamiento que se relacionan con el poder y el establecimiento de normas sociales y culturales que van más allá de la utilidad maximizadora de los individuos. Desde este punto de vista cuando un individuo toma una decisión, no se pregunta “cómo maximizar su función de utilidad” sino “cuál decisión es la más apropiada dada una situación y su posición de responsabilidad”³.

De tal forma, las decisiones tomadas por los individuos responden más a los criterios de rutinas, costumbre y experiencias previas que a ejercicios de maximización de preferencias. *La lógica de lo apropiado* aparece a lo largo del tiempo a través de la interacción entre los miembros al interior de la institución y de la institución misma con otras instituciones que integran el campo organizacional, más que a través de un proceso de diseño conciente.

En el NIS – normativo, a diferencia del NIE, se parte del supuesto de que las instituciones afectan las decisiones de los individuos con base en obligaciones sociales más que mediante cualquier tipo de coerción o sanción. Es decir, las instituciones

² Una de las diferencias entre March y Olsen, y Meyer y Rowan es que los primeros centran su atención en la elaboración de explicaciones de cómo los individuos de una organización toman sus decisiones, mientras que Meyer y Rowan elaboran marcos explicativos más al nivel organizacional e interorganizacional sentando bases importantes para el rediseño de estudios en el ámbito de los sistemas de redes organizacionales.

³ Esta es una de las principales diferencias del NIS con respecto al NIE, pues mientras que el NIE supone que los individuos actúan bajo una lógica racional instrumental (lógica de consecuencias), en el NIS se parte de una lógica de racionalidad valorativa (o *lógica de lo apropiado*)

funcionan porque le proporcionan al individuo un marco prescriptivo y valorativo que le indica cuál es el comportamiento que se espera de él en una circunstancia determinada. Así la legitimidad del individuo es alcanzada cuando éste cumple con los roles sociales que le corresponden.

El NIS – normativo y el estudio de la corrupción.

La presencia de elementos normativos en la institución es detectada mediante el análisis de *las lógicas de lo apropiado* que determinan los roles sociales y los comportamientos esperados. El soborno no se limita a un asunto de normas escritas. En las organizaciones públicas se encuentran presentes también reglas informales, como la complicidad, que permiten eludir o violar las reglas formales sin recibir la sanción.

Analizando el caso hipotético del soborno en el *Departamento de Tránsito*. En los oficiales de tránsito es posible distinguir tres diferentes roles importantes: 1) vigilante de la ley, 2) compañero de trabajo y 3) Jefe de familia. Como vigilante de la Ley está obligado a verificar que la ley en materia de tránsito sea cumplida y de levantar infracciones a quien no cumpla con dicha regulación. Como compañero de trabajo debe establecer relaciones *correctas* con sus compañeros de trabajo y comportarse de manera *leal y solidaria*. Como jefe de familia, los oficiales tienen obligaciones económicas que deben cubrir con sus trabajos.

El rol de compañero y el de Jefe de familia se encuentran estrechamente vinculados generando un círculo afirmativo que culmina en un sentimiento de *ayuda recíproca o complicidad*. Por una parte, el oficial puede tener como preocupación inicial darle a su familia un nivel de vida digno. Los bajos salarios percibidos por los oficiales de tránsito dificultan el desempeño correcto de ese rol. Entre los compañeros de trabajo existe un sentimiento colectivo de que necesitan el trabajo para *mantener* a su familia y de que el sueldo percibido es insuficiente. Así pues, entre los compañeros de trabajo surge una lógica de ayuda mutua y compañerismo en donde nadie denuncia a su compañero. Si un oficial delata a su compañero, no sólo se ve obligado a demostrar con evidencia que lo

que él afirma es cierto, sino que además enfrentará el desprestigio entre sus compañeros por ser un soplón.

Los dos roles anteriores entran en conflicto con el rol de vigilante de la Ley, por lo que el oficial se ve obligado a decidir con base en los valores aceptados en el campo organizacional en el que se desenvuelve. El oficial puede preguntarse, ¿cuál es el comportamiento que el conductor espera de mí ante una posible situación de soborno?: Cuando un conductor, por ejemplo, circula sin traer adherida su calcomanía de verificación vehicular, cómo espera que se comporte el agente. Habitualmente se espera que ante ese tipo de infracciones el agente de tránsito *perdone* la multa a cambio de una remuneración económica. El conductor espera un comportamiento de este tipo dado que las experiencias, contextos y percepciones previas señalan que este es un comportamiento *normal*.

Ante la disyuntiva de decidir entre elegir el rol de vigilante de la Ley y, el rol de compañero y jefe de familia, es altamente probable que el oficial se incline por la segunda opción. En todo caso, me limitare a mencionar algunos de los aspectos normativos que dan legitimidad al acto de aceptar un soborno: a) La percepción social de que el soborno es normal; b) la necesidad de ser considerado un *buen proveedor* de su familia y un buen jefe de familia que da lo necesario para el adecuado desarrollo de sus hijos; c) la aceptación de su círculo social inmediato (el de sus compañeros de trabajo) por ser un buen compañero.

Si bien es cierto que socialmente los oficiales de tránsito no ocupan una posición privilegiada, pues son considerados como altamente corruptos⁴, también es cierto que el rol social que afecta de manera directa su entorno, el de jefe de familia, es satisfecho mediante el soborno: al recibir los beneficios económicos directos derivados de la percepción de sobornos, el oficial de tránsito incrementa la cantidad de dinero recibida y

⁴ En la encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno de Transparencia Mexicana (ENC y BG), se muestra que en México las instituciones que son percibidas como las menos corruptas son la familia, los maestros, el ejército y la iglesia. En cambio, las instituciones que son percibidas como más corruptas son la policía, los sindicatos y los partidos políticos. Fuente: Transparencia Mexicana. Disponible en http://www.transparenciamexicana.org.mx/encuesta_nacional.html

puede mejorar las condiciones de vida de su familia. Dado que todos tienen esa misma necesidad se genera un sentimiento de *deber* en los oficiales, en que el compañerismo y la ayuda mutua están por encima de la aplicación de la ley. Estas actitudes van en detrimento de la eficacia en el desempeño de las funciones del *Departamento de Tránsito* creando una serie de actividades rutinarias disfuncionales.

El NIS – cognitivo.

La escuela europea ha dado pie a otra importante veta del nuevo institucionalismo sociológico: el cognitivo. Esta vertiente constituida por Manheim y Shutz, Tolbert y Zucker (1986) Berger y Luckman (1967)⁵ propone un redireccionamiento de la sociología del conocimiento insistiendo que “la sociología del conocimiento debe estar relacionada en sí misma con todo lo que pasa por conocimiento en la sociedad”. Y esto está relacionado con la “creación social de la realidad”. Estos autores argumentan que la realidad social es una construcción humana, un producto de interacciones sociales. Destacan esta posición en su atención al sistema de símbolos y la cognición medida por el proceso social mediante el cual las acciones son producidas, repetidas y vienen a evocar estabilidad, significados similares en el *Yo* y el *Otro*.

Así la forma en que los individuos establecen patrones de comportamiento y comparten sus interpretaciones de los mismos es definida como *institucionalización*. “La institucionalización ocurre cuando hay una *tipificación* recíproca de acciones habitadas por tipos de actores. Donde tanto acciones como actores son tipificados” (Berger y Luckman, 1967). De lo que se desprende que tanto actores como tipos de acciones pueden ser clasificados de acuerdo a características comunes, estableciendo patrones de comportamiento regularizados.

⁵ Los supuestos antropológicos de la teoría de Berger y Luckman reciben gran influencia de Marx, en particular de sus primeros escritos y de su proposición básica, de que la conciencia del hombre está determinada por su ser social, así como, de las inferencias antropológicas extraídas de la biología humana de Helmut Plessner, Arnold Gehlen y otros. La percepción de la naturaleza de la realidad social se debe en buena parte a Durkheim y a Schutz (aunque la teoría de Schutz sobre la sociedad ha sido modificada por Berger y Luckman mediante la introducción de una perspectiva dialéctica rescatada de Marx y un mayor énfasis en la constitución de la realidad social mediante significados subjetivos, derivada de las lecturas de Weber). Asimismo, los presupuestos socio – psicológicos considerados en el análisis de la internalización de la realidad social, están influidos en gran medida por Georfe Herbert Mead y por la escuela del interaccionismo – simbólico de la sociología norteamericana (Berger y Luckman, 1967)

Este proceso de tipificación recíproca de la acción se da en tres etapas o momentos: habituación, objetivación y sedimentación (Berger y Luckmann, 1967). La habituación implica que una acción en particular puede volver a ser ejecutada en el futuro de la misma manera y con idéntica economía de esfuerzos. En el tiempo una actividad habituada tiende a ser tipificada. La tipificación supone que el significado que pueda tener un determinado comportamiento o conjunto de acciones habituales puede ser independiente del individuo que los está ejecutando. Esta asignación de significados es conocida como objetivación. Después estas definiciones y significados son compartidos por los individuos e internalizados para determinar la estructura subjetiva de la conciencia del *Yo*⁶. Es decir, los significados de las acciones son transmitidos produciéndose el proceso de sedimentación.

Desde esta perspectiva se supone que los individuos son extremadamente sensibles a las normas consensuales, por lo que el comportamiento no puede ser entendido mediante el análisis de los individuos de manera atomizada (Krasner, 1988). Para comprender las elecciones de los individuos es necesario considerar que ellos se enfrentan a un repertorio limitado de roles y valores sociales dentro de los cuales deben elegir. Un rol en particular o un patrón de comportamiento puede ser comprendido como apropiado solamente como parte de una sociedad. Es decir, desde la perspectiva del NIS – cognitivo las reglas culturales institucionalizadas definen el significado y la identidad de los individuos y los patrones de comportamiento apropiados en las diferentes actividades.

En este nivel de análisis uno de los aspectos relevantes es el proceso de institucionalización y difusión de una perspectiva que reconoce el papel que desempeñan los individuos en el entendimiento y adscripción de significados en contextos sociales específicos. Un factor a analizar en el NIS- cognitivo, que es el grupo de reglas que son

⁶ En este caso los mitos generados por prácticas organizacionales particulares y difundidos mediante las redes relacionales basan su legitimidad en la suposición de que son racionalmente efectivos. Sin embargo, una de las fuentes de legitimidad más importantes es la legalidad (Weber, 2002). En este caso, los mitos se basan no sólo en el entorno sino también en mandatos legales. Este es el caso de la división de poderes y la distribución de facultades y competencias en los sistemas de gobierno.

experimentadas como reales de manera subjetiva (Berger y Luckman, 1967). Es decir, en este nivel de análisis se enfatiza la interdependencia del *Yo* y la sociedad otorgando particular atención al papel desempeñado por el sistema simbólico creado por lo humano y lo social. Desde esta perspectiva, se parte del supuesto de que las instituciones constituyen la naturaleza de la realidad y el marco a través del cual los significados son construidos y forman parte de una identidad social de lo que uno a de hacer en determinada situación (Scott, 1995)

El NIS – cognitivo y el estudio de la corrupción.

El pilar cognitivo del nuevo institucionalismo está constituido por los elementos simbólicos de la interacción humana. Así pues los elementos cognitivos de las instituciones, en el caso del análisis del soborno en un *Departamento de Tránsito*, pueden ser vistos al analizar los rituales del proceso de soborno.

Es posible que los oficiales de tránsito estén conscientes de que existe una percepción social de que son corruptos; sin embargo, nadie quiere asumirse a sí mismo como una persona corrupta. Es probable que el sentimiento de auto percepción de corrupción sea encubierto con frases como “todos somos corruptos” o “si todos lo hacen yo por qué no”. Así, en México para sobornar a un oficial de tránsito el conductor debe seguir un proceso ritual específico el cual se desarrolla en un ambiente de *cooperación mutua* y en una mezcla entre autoritarismo y paternalismo que pretende dotar de cierta legitimidad al acto, reduciendo la posible carga moral de ser corruptos.

Analicemos ahora, desde este enfoque, el caso hipotético de soborno en el Departamento de Tránsito del Distrito Federal: Un conductor ha violado una norma de tránsito al no contar con la verificación vehicular. Cuando un oficial se percata de la infracción se acerca al conductor y le solicita la tarjeta de circulación y la licencia de conducir. Entonces, el oficial le solicita al conductor que salga del vehículo. Una vez afuera del vehículo el oficial le indica al conductor la infracción que ha cometido, mostrándole el artículo correspondiente del Reglamento de Tránsito, así como la sanción que dicha infracción amerita.

Aunado a lo anterior, el conductor se dirige al oficial en un tono de respeto y, hablándole de usted menciona una serie de excusas, como el trabajo excesivo, que le han impedido realizar la verificación vehicular en tiempo y forma. En este momento se inicia un dialogo que pretende lograr la *comprensión* de la difícil situación del conductor, abriendo la puerta para el ofrecimiento de *ayuda* del oficial de tránsito.

En el proceso de “explicación” es frecuente el empleo de expresiones como *ayúdeme, no sea malo, cómo nos podríamos arreglar*, entre otros. Si el diálogo ha sido lo suficientemente claro entre ambos actores (si el conductor ha dado señales claras de estar dispuesto a pagar un soborno) entonces el oficial le indica que a pesar de ser una infracción grave y de los riesgos que corre en ayudarlo, existe la posibilidad de arreglarse para que el vehículo del conductor no sea llevado al corralón y, acto seguido, le muestra al conductor nuevamente el reglamento de tránsito (Ver diálogo 1). Cuando el oficial abre el reglamento simulando mostrar alguna parte del texto el conductor debe depositar de manera *discreta* un billete para pagar el soborno. Una vez que el dinero está dentro del reglamento de tránsito el oficial cierra el libro y finge que nada ha sucedido. En aquel momento, el oficial entrega al conductor alguna “clave” que deberá mostrar en caso de ser detenido nuevamente por otro oficial⁷. Hasta entonces, el conductor puede seguir su camino, al igual que el oficial.

Diálogo 1. La negociación de la “mordida vial” en la Ciudad de México

Oficial de policía (OP)
Ciudadano (C)

- OP: Orílese a la orilla y detenga su auto.
- (C): Buenas tardes oficial, dígame ¿qué sucede?
- OP: Sus papeles por favor.
- C: Con gusto oficial, dígame por qué me detiene.
- OP: No trae la calcomanía de verificación “joven”.
- C: Resulta que no he tenido tiempo para verificar mi auto. Mire aquí tengo la solicitud de prórroga.
- OP: No joven! tendrá que acompañarme. Su auto será remitido al corralón según lo indica el reglamento.
- C: Pero ¿por qué?, si ya le mostré mi prórroga. Ahí dice!
- OP: Mire usted, la infracción prevista por “las disposiciones del Reglamento de Tránsito; en el artículo 39, fracción II y el artículo 48 párrafos II, así como en el Artículo 59, dicen que la multa por transitar sin calcomanía de verificación asciende a 24 salarios mínimos y que el

⁷ La “clave” le valdrá al conductor poder circular sin contratiempos por lo menos el resto del día.

vehículo debe ser remitido al corralón”.

- C: ¿Pero la prórroga es vigente?

- OP: Usted tendrá que pagar en la tesorería la multa, después pasar a la delegación y recoger su auto en el depósito. Y mire que estoy pasando por alto que usted no traía puesto el cinturón de seguridad. Por favor acompañeme.

- C: Pero oficial, llevo prisa. Mire no habría manera de que me echara la mano, no sea malito...

- OP: Usted se ve con cara de buena gente, así que dígame como le hacemos joven. Uno esta aquí para ayudarle...

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas a víctimas y victimarios de la mordida.

En el proceso ritual entre el conductor y el oficial de tránsito hay una serie de elementos que pueden ser destacados. Primero, este ritual está caracterizado por una situación de relación desigual, en la que, el oficial es quien detenta la autoridad y, por lo tanto, es merecedora de respeto. Asimismo, el conductor ha violado la ley y está sujeto a la voluntad del oficial de tránsito. Un segundo aspecto es el del *paternalismo*, la negociación entre los actores se da en un ambiente de aparente cordialidad y respeto, al igual que un hijo negocia con su padre el perdón de un castigo, el conductor pide la comprensión del oficial. Tercero, en el proceso de negociación no se emplean términos que tienen cierta carga moral negativa, como *mordida o soborno*, sino más bien expresiones como *ayuda o arreglo* que afirman la posición privilegiada y comprensiva del oficial. Cuarto, a pesar de que la idea de que los oficiales de tránsito son corruptos forma parte del conciencia colectivo, el ritual de soborno busca otorgarles a los oficiales de tránsito cierto grado de aceptación y legitimidad social al hacerlos ver como individuos comprensivos que pueden llegar a ser indulgentes.

Asimismo, hay un precedente fuertemente arraigado de que los oficiales de tránsito tienden a recibir sobornos a cambio de perdonar una infracción. Estos patrones de interacción precedentes crean expectativas tanto en el ciudadano como en el oficial de tránsito. Cuando un conductor es detenido puede seguir un ritual socialmente definido para la ejecución del soborno. Al seguir este ritual se establece una interacción preestablecida para este tipo de situaciones reduciendo la incertidumbre. El conductor

sabe que es posible no ser sancionado porque tiene precedente de que los oficiales aceptan sobornos.

El factor paternalista es quizá uno de los factores más interesantes del ritual del soborno. Al igual que un hijo a un padre, el conductor debe conceder respeto a la autoridad que detenta el oficial. Ofrecer discreta y amablemente el soborno puede traducirse en una respuesta favorable.

En contraparte, retar y faltarle *respeto a la autoridad del oficial* puede traer consecuencias como ser llevado al corralón, correr el riesgo de que el vehículo sea tratado en condiciones poco favorables, ser tratado con prepotencia y probablemente, recibir mayor cantidad de infracciones de las que se hubieran cometido. En todo caso, el ritual es un nivel simbólico en el cual los actores comprenden las reglas informales que están en juego, así como los elementos y condiciones necesarias para ponerlas en práctica y justificarla.

El NIS proporciona, con la consideración de reglas explícitas y tácitas, una clave para entender las paradojas que suelen acompañar a los procesos de difusión institucional. Asimismo, el NIS enfatiza la historicidad y los aspectos culturales de las instituciones e intenta explicitar las trayectorias institucionales en las que están incrustados los procesos sociales (Bravo, 1995). De acuerdo con esta interpretación de las organizaciones, éstas deben ser tratadas como un fenómeno social con historia y no como entes que pueden ser reformados de manera espontánea.

Así pues, en este nivel de análisis es posible detectar que la alta institucionalización de los procesos rituales inhibe las políticas públicas que pretenden reducir los niveles de soborno. Dado que el proceso ritual que sigue un conductor para sobornar a un oficial de tránsito permite que el oficial conserve un status de autoridad, pareciera ser que la objetivación de la realidad es la de un proceso normal y cotidiano. Por lo que, para reducir los niveles de soborno es necesario cambiar la imagen social de que *sobornar* no es algo *normal* sino que es una actividad ilegal, inmoral y con consecuencias sociales negativas.

El NIS en su nivel cognitivo tiene importantes aportaciones al estudio de la corrupción. Analizar la corrupción bajo este lente implica considerar este fenómeno como una categoría conceptual que está sujeta a un proceso de negociación⁸ y no como un concepto cuyo significado permanece sin alteraciones de una sociedad a otra. El NIS – cognitivo obliga a replantear el asunto del soborno como una categoría conceptual de comportamiento institucionalizada en ciertos sectores de la sociedad y que, por lo tanto, requiere estrategias de largo plazo que desinstitucionalicen esta práctica.

⁸ Un trabajo que ilustra un estudio de este tipo es el de Chandler y Saunders (1977). Estos autores retoman el concepto de subuniversos de significado de Berger y Luckman (1967). Chandler y Saunders ilustran, mediante el análisis de las declaraciones del juicio contra John Poulson que la corrupción es una clasificación negociada de comportamiento. El punto a demostrar por los autores es que la clasificación del comportamiento corrupto puede variar entre aquellos que cometieron el acto, y aquellos que los juzgan. El caso de Poulson muestra la manera en la cual el acusado de soborno intenta argumentar que el otorgamiento de obsequios a funcionarios públicos no es un acto corrupto sino actividades promocionales de relaciones públicas, una actividad plenamente aceptada en el sector empresarial.

IV. Prácticas de corrupción en México: la tipificación de delitos y la argumentación administrativa.

Como se menciona al inicio de este ensayo, a la corrupción se le ha estudiado desde varios ángulos. El NIE y el NIS han sido expuestos en las primeras partes de éste trabajo con el objeto de establecer un marco de análisis teórico-práctico que nos permita entender el fenómeno de la corrupción, en un caso específico como lo es el soborno.

Sin embargo, para tener un panorama de análisis más amplio, y con aplicaciones prácticas en México, es necesario conocer el estado que guardan las instituciones frente al fenómeno y, si la corrupción es un delito penado en México y/o bajo que prácticas un individuo puede ser considerado como corrupto. En éste apartado, se utiliza un enfoque de análisis de tipo normativo-legalista, ya que dicho enfoque nos permitirá discutir el fenómeno dentro de márgenes legalmente vigentes que facilitan la discusión empírica del problema.

¿Cómo se percibe la confianza en la legalidad y las instituciones en México?

Las instituciones en México se han enfrentado a contextos difíciles para dar protección efectiva a los individuos contra los abusos de sus derechos por parte de autoridades y de otros particulares. Ello ha ayudado a mantener la poca confianza en las instituciones encargadas de la impartición de justicia y en la ética profesional de su personal (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Confianza en la legalidad y sus instituciones en México (ENCUP 2003)

ENCUP 2003	Por lo que usted ha visto ¿las leyes se aplican para lograr el beneficio de todos o solo de unos cuantos?	Todos	34.20%
		Unos cuantos	60.60%
ENCUP 2003	En su experiencia, las leyes en México se usan	Para defender los intereses de gente con poder	39.60%
		Para buscar la justicia	22.20%
		Para defender los interés de la sociedad	17.40%
		Como pretexto para cometer arbitrariedades	12.80%
ENCUP 2003	¿Qué tanto diría usted que puede confiar en...Los programas del gobierno para combatir la corrupción?	Mucho	27.90%
		Poco	42.50%
		Nada	24.00%
ENCUP 2003	En escala de calificación como en la escuela, en donde 0 es nada y 10 es mucho, por favor dígame ¿Qué tanto confía en...La policía?	Moda (entre 5 y 6)	35.70%
ENCUP 2003	¿Qué tan desacuerdo o en desacuerdo está usted con las siguientes frases? Los ciudadanos permiten que haya corrupción	De acuerdo	47.70%
		De acuerdo en parte	10.60%
		En desacuerdo	35.20%

Fuente: Encuesta Nacional sobre Cultura Política, 2003, *Base de Datos*, Secretaría de Gobernación, Dirección General de Desarrollo Político.

De acuerdo con las cifras que arroja la ENCUP (2003), resulta comprensible que en México exista un alto desinterés de las personas por canalizar sus desacuerdos o defender sus intereses exclusivamente a través de las instancias legales correspondientes. Una consecuencia inmediata de lo anterior es que la ley no es el mecanismo principal que norme la vida social en México. Más aún, pareciese que la ley se considera una imposición “desde arriba” y es, por tanto, despreciada, pero por el otro, siempre ha existido la posibilidad de realizar prácticas informales como la “mordida” que han hecho flexible y optativa la aplicación de la misma. La institucionalización de la ilegalidad ha sido entonces un proceso continuo y nutrido por los actores sociales en México.

Cabe hacer un paréntesis para responder a una pregunta obligada ¿Cómo se ha combatido a la corrupción en los últimos años? La discusión reciente sobre el combate a

la corrupción se ha centrado fundamentalmente en los incentivos y sanciones que se deben adoptar para conseguir que el servidor público se comporte de manera honesta (Klitgaard 1988, Theobald 1990, López, 1998). En este sentido, se han experimentado numerosas medidas anticorrupción. Algunas de ellas son:

- a) Rotación de Personal. Esta medida suele adoptarse sobre todo en puestos de trabajo que supone un contacto directo entre servidor público y ciudadano (e.g. servicios de trámite de licencias, permisos, pasaportes, etc.). El supuesto detrás de esta medida es que todo acto de soborno supone una relación de confianza entre el servidor público y el ciudadano: el servidor público debe confiar en que el ciudadano le dará el dinero pactado y que no lo va a denunciar y el ciudadano debe confiar en que el servidor cumplirá su parte del acuerdo ilegal al que llegaron (Shand, 1998).
- b) Aumento de Salarios. Esta medida se ha planteado en numerosas ocasiones y se sustenta en el supuesto que salarios que cubran las necesidades del servidor público disminuyen los incentivos de éste para buscar rentas más allá de su propio salario (Kaufmann, 1998).
- c) Usuario Simulado. Esta medida se ha adoptado sobre todo en aquellos casos donde se tiene identificado algún proceso “contaminado” o de alto riesgo y sirve básicamente para identificar las rutas de acción que sigue un determinado proceso fuera de los cauces normales establecidos por la ley (López, 1998).
- d) Códigos de Ética. Esta medida se ha adoptado como un mecanismo de conscientización de las responsabilidades del servidor público. El supuesto de esta medida está en la idea de que los servidores públicos actuarán de manera honesta en la medida que estén enterados de sus obligaciones y de sus posibles sanciones en caso de incumplimiento (Sohail, 1999).

La lista sobre medidas anticorrupción puede ser muy extensa. En realidad no existe un catálogo único. Pero una de las medidas que más se ha publicitado en los medio de comunicación por su atractivo político es la que se refiere al incremento de las sanciones penales por delitos de corrupción (Orrego, 2000).

La perspectiva legalista y la tipificación del soborno en México

La perspectiva legalista sostiene que la corrupción debe ser definida de manera limitada como una conducta que se desvía de las formas legales. Estudiar la corrupción desde este enfoque implica necesariamente un análisis del marco normativo que define y sanciona los actos de corrupción en México. Cuestión que implica necesariamente adoptar un concepto “objetivo” de corrupción. El concepto que ha tenido mayor aceptación y utilización a través de los años es el expuesto por Nye (1967, 418)¹. Nye ha definido a la corrupción como “una conducta que se desvía de la función pública reglamentada debido a una consideración privada o para obtener beneficios pecuniarios o de rango; o la violación de reglas o normas restrictivas por consideraciones de carácter privado”². Analicemos el marco normativo mexicano a partir de la definición expuesta.

Las prácticas consideradas como corruptas están tipificadas por los Códigos Penales. México, al ser una República Federal, cuenta con un Código Penal Federal y treinta y dos Códigos Penales estatales, uno por cada entidad federativa. Dentro de estos ordenamientos jurídicos, generalmente bajo el título de “Delitos contra la Administración Pública Cometidos por Servidores Públicos”, suelen enlistarse un número limitado y diferente de conductas delictivas que, por su naturaleza, pueden ser consideradas como los delitos de corrupción.

Ninguno de los Códigos Penales estatales y/o el federal tipifica el delito de corrupción como tal y, por tanto, no podemos hablar de la corrupción como un delito en

¹ La mayoría de las definiciones "objetivas" se adaptan a las categorías perdurables de Heidenheimer, "centrado en los cargos públicos", "centrado en el mercado" y "centrado en el interés público" (Heidenheimer, 1989). Nye (1967) proporciona el mejor ejemplo conocido.

² Cabe decir que “este enfoque no está exento de problemas. Por ejemplo, no todos los actos ilegales son corruptos, ni todo acto aparentemente corrupto es ilegal” (Del Castillo, Jiménez C. y Gabriela I. Montes, 2004)

sí mismo. Lo que tenemos es un conjunto de conductas prohibidas, reconocidas por la legislación vigente, las cuales pueden ser consideradas como las formas específicas en que se manifiestan ciertos comportamientos corruptos en México (Del Castillo, A., Jiménez C. y Gabriela I. Montes, 2004)

Por otro lado, existen múltiples conductas que no están tipificadas en los Códigos y que, no obstante, pueden ser considerados actos flagrantes de corrupción: por ejemplo el lobby³. Este tipo de omisiones son delitos propios del “mundo moderno” que no estaban consideradas como prácticas corruptas y, por tanto, aún no han sido reconocidos por los instrumentos de derecho penal vigentes.

El Código Penal Federal, en el Título Décimo y Decimoprimer, enmarca y establece los siguientes delitos cometidos por servidores públicos:

- Ejercicio indebido de servicio público (Artículo 214)
- Abuso de autoridad (Artículo 215)
- Desaparición forzada de personas (Artículo 215-A)
- Coalición de servidores públicos (Artículo 216)
- Uso indebido de atribuciones y facultades (Artículo 217)
- Concusión (Artículo 218)
- Intimidación (Artículo 219)
- Ejercicio abusivo de funciones (Artículo 220)
- Tráfico de influencia (Artículo 221)
- Cohecho (Artículo 222)
- Cohecho a servidores públicos extranjeros (Artículo 222 bis)
- Peculado (Artículo 223)
- Enriquecimiento ilícito (Artículo 224)
- Delitos cometidos contra la administración de justicia (Artículo 225)

³ Las iniciativas mediante las cuales los privados buscan promover sus intereses se conocen como “Lobby”, definido como “la acción sistemática y deliberada orientada a influir en las decisiones y políticas del Gobierno y en el proceso legislativo para favorecer intereses particulares (Engel y Kaufmann, 2004)

Estos delitos son los que aquí se señalan como delitos de corrupción, pues son estos las conductas que cumplen con la definición de Nye: por un lado, se tratan de actos cometidos por servidores públicos para obtener un beneficio privado y, por otro, también están reconocidos por el derecho penal, es decir, están tipificados por el Código Penal vigente.

Ahora bien, es importante subrayar que este tipo de delitos parten de un mismo supuesto: que el sujeto que comete el delito tenga la calidad de servidor público. De acuerdo con el Artículo 212 del Código Penal Federal (y los códigos estatales lo hace de manera similar) un servidor público es toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión o en los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que maneje recursos federales.

De mencionado artículo se desprende que para los efectos de las sanciones penales basta que la persona maneje recursos económicos federales para que se le considere como servidor público, aún cuando no exista ninguna relación laboral con el Estado en el caso del empleado público o tenga alguna representación, como el funcionario; en ambos casos se reciben remuneraciones y en consecuencia es lógico que sea sujeto a la responsabilidad oficial.

En materia de Códigos Penales en México podemos decir que, aún cuando en esencia se tipifican casi los mismos delitos, existen diferencias importantes que son necesarias tomar en cuenta a la hora de discutir estrategias de combate a la corrupción. El hecho de que en algunos estados ni siquiera se reconozcan algunos delitos que en el Código Federal o en la mayoría de los estados están tipificados puede abrir vacíos legales que, en un momento dado, pueden ser aprovechados en detrimento del estado de derecho que debería imperar en todo el territorio nacional (ver anexo 1)

Desde el enfoque normativo, podemos decir que uno de los principales problemas que enfrenta el combate a la corrupción en México son las diferencias existentes entre

prácticas corruptas y penas impuestas por los Códigos Penales estatales y el Código Penal Federal, ya que no existe un uso homogéneo de términos y sanciones, cuestión que debe apuntar hacia una delimitación consistente y clara en todos los aspectos de interpretación jurídica.

En materia de cohecho y/o soborno, acto por el cual se realiza un pago ilegal al servidor público para obtener o acelerar la tramitación de un servicio, existen diferencias a destacar entre el Código Penal Federal y el Código Penal del Distrito Federal, por mencionar alguno. Así por ejemplo, cuando se habla del caso hipotético del policía y el conductor, se puede decir que las diferencias técnico-jurídicas pueden ser significativas a la hora de combatir la corrupción desde la normatividad vigente:

- El Código Penal Federal establece que se comete el delito de cohecho si:
 - I.- El servidor público que por sí, o por interpósita persona solicite o reciba para sí o para otro, dinero o cualquiera otra dádiva, o acepte una promesa, para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones, y
 - II.- El que de manera espontánea dé u ofrezca dinero o cualquier otra dádiva a alguna de las personas que se mencionan en la fracción anterior, para que cualquier servidor público haga u omita un acto justo o injusto relacionado con sus funciones.
- El Código Penal del Distrito Federal establece, en su artículo 272, que se comete el delito de cohecho si:
 - I.- Al servidor público que por sí o por interpósita persona, solicite o reciba indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquier otra dádiva, o acepte una promesa, para hacer o dejar de hacer algo relacionado con sus funciones.
- Las sanciones meritorias del delito de cohecho del Código Penal Federal son⁴ :

⁴ En el derecho penal vigente, se establecen diferentes sanciones dependiendo el tipo de delito cometido y las condiciones o supuestos en los que la conducta delictiva se lleva a cabo. En general, para los delitos

- I.- La cantidad o el valor de la dádiva o promesa no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.
- II.- Cuando la cantidad o el valor de la dádiva, promesa o prestación exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.
- Las sanciones meritorias del delito de cohecho del Código Penal del Distrito Federal son:
 - I. Cuando la cantidad o el valor de la dádiva o promesa no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de uno a cuatro años de prisión y de treinta a trescientos días multa; o
 - II. Cuando la cantidad o el valor de la dádiva, promesa o prestación exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos a nueve años de prisión y de trescientos a ochocientos días multa.

Cabe subrayar que el soborno es una práctica que puede ser incentivada por funcionarios públicos (el policía), no obstante dicha práctica puede ser estimulada por el

cometidos por servidores públicos, los Códigos Penales establecen tres tipos de sanciones: 1) penas corporales, es decir, años de cárcel, 2) sanciones económicas, es decir, multas y 3) sanciones administrativas, las cuales pueden ser inhabilitación o destitución del cargo.

particular (el conductor). La práctica del soborno realizada por un particular es conocida generalmente como delitos cometidos en contra del servicio público por particulares.

Existe una diferencia sobresaliente al respecto entre el Código Penal Dederal y el Código Penal del Distrito Federal. Ya que éste último código tipifica dicha práctica en su Título Décimo Noveno, Capítulo I, intitulado “promoción de conductas ilícitas, cohecho y distracción de recursos públicos”, artículos 277 y 278. Mientras que en el código penal federal podemos encontrar un acercamiento “relativo” en su Título Sexto, Capítulo IV, intitulado “delitos cometidos contra funcionarios públicos”, artículo 189:

- Las sanciones meritorias a particulares por el delito de cohecho del Código Penal del Distrito Federal son:
 - I. Al particular que promueva una conducta ilícita de un servidor público, o se preste para que éste o por interpósita persona promueva o gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a la responsabilidad inherente a su empleo, cargo o comisión, se le impondrán de seis meses a cuatro años de prisión y de cien a quinientos días multa (Artículo 277)
 - II. Al particular que de manera espontánea le ofrezca dinero o cualquier otra dádiva u otorgue promesa a un servidor público o a interpósita persona, para que dicho servidor haga u omita un acto relacionado con sus funciones, se le impondrán de seis meses a tres años de prisión y de cien a quinientos días multa. El Juez podrá imponer al particular una tercera parte de las penas señaladas en el párrafo anterior, o eximirlo de las mismas, cuando hubiese actuado para beneficiar a alguna persona con la que lo ligue un vínculo familiar, de dependencia o cuando haya denunciado espontáneamente el delito cometido (Artículo 278)
- Las sanciones meritorias a particulares por el delito de cohecho del Código Penal Federal es:

- I. Al que cometa un delito en contra de un servidor público o agente de la autoridad en el acto de ejercer lícitamente sus funciones o con motivo de ellas, se le aplicará de uno a seis años de prisión, además de la que le corresponda por el delito cometido (Artículo 189)

Es un hecho que establecer sanciones legales y tipificar delitos es un paso importante y necesario. No obstante, en México, existen vacíos legales entre las distintas entidades federativas, como se observa en el anexo 1; esto puede traer consecuencias perversas en la manera en cómo se sancionan los delitos de corrupción realizados por servidores públicos (“policías”) y/o particulares (“ciudadanos”). La vaguedad en la ley y las omisiones de los Códigos Penales pueden ser fuente misma de corrupción. No obstante, tipificar delitos y homogenizar Códigos Penales no sería tampoco una medida suficiente para el control efectivo de la corrupción, ya que es necesario tener en cuenta enfoques como el NIE y el NIS. Enfoques que destacan algunas debilidades y fortalezas teóricas y prácticas en la aplicación de políticas públicas encaminadas a abordar fenómenos organizacionales tales como la corrupción.

Conclusiones.

En este trabajo se ha intentado mostrar de manera esquemática los principales elementos de las propuestas del nuevo institucionalismo en su vertiente normativa, regulativa y cognitiva. Como se ha mostrado cada propuesta tiene formas particulares de percibir y estudiar a la institución y a los procesos de institucionalización. Cada una de las propuestas pone en evidencia aspectos distintivos del soborno.

El NIE al estudiar los aspectos normativos permite identificar algunos de los factores que intervienen en el acto del soborno y permite definir líneas de acción y estrategias para reducir los niveles de corrupción en espacios de gobierno. Sin embargo, el NIE deja de lado aspectos de índole subjetiva que pueden ser importantes para afectar la propensión individual a ser corruptos. Al considerar que cualquier tipo de cambio institucional es posible mediante el diseño de un esquema de incentivos “correctos” se corre el riesgo de sobredimensionar las posibilidades de dirección del cambio. Aunque, una interpretación más relativista de este enfoque permite el diseño de esquemas satisfactorios para lograr una dirección parcial de los procesos de cambio, dejando abierta la posibilidad de consecuencias inesperadas.

A pesar de las limitaciones actuales del NIE, este enfoque puede contener reflexiones importantes para el estudio de las organizaciones, por ejemplo, más allá de la teoría de contratos ¿cuál es el peso real de la relación contractual para el orden organizacional?; a su vez el enfoque de los costos de transacción podría servir para analizar el intercambio de símbolos y su influencia en la acción organizacional como la construcción del significado en las transacciones (Albuquerque, 2002)

En contraparte el NIS retoma con mayor claridad la distinción entre reglas que regulan y las que constituyen a las instituciones, permitiendo estudiar así fenómenos organizacionales que a simple vista no son perceptibles pero que pueden constituirse en fuentes futuras de conflictos. La influencia heredada de la sociología induce a este nuevo institucionalismo a centrar su atención en los “procesos subterráneos” de la acción organizativa, es decir, que busca por debajo de la superficie evidente que preocupa a las demás ciencias sociales.

A decir del NIS, la explicación del comportamiento organizacional no reside principalmente en la estructura formal de la organización, ni en la fijación de objetivos y metas, ni en la producción de bienes y servicios. Reside, en gran medida, en la infinidad de procesos subterráneos de los grupos participantes –formales e informales – de una organización, los conflictos entre estos grupos, las políticas de contratación, las fuerzas externas que constriñen la dinámica organizativa, la lucha por el prestigio, los valores comunitarios, la estructura de poder, etcétera.

Pero, más allá de los conceptos de institución y sistemas de valores, la propuesta neoinstitucional hace importantes contribuciones al estudio de las organizaciones, las cuales pueden ser planteadas en tres planos (Perrow, 1985). En primer lugar, retoma el asunto de que existe una gran variedad de tipos de organizaciones; variedad que el NIE pareciera dejar de lado al no establecer una distinción clara entre tipos de organización y empresa. El NIS al enfatizar la organización como un todo, obliga al investigador a concebir la organización en una amplia gama de posibilidades de configuración.

En segundo lugar, la teoría institucional ha puesto a debate la idea de que las organizaciones desarrollan una lógica y dirección interna propias, independientemente de aquellos que, aparentemente, las controlan; es decir establece a la organización como poseedora de vida propia. Al situarse en el nivel cognitivo, analiza los procesos internos de institucionalización mediante los cuales los individuos internalizan nuevas prácticas liberándose del determinismo expuesto por la *teoría de la contingencia*. Analizar el nivel cognitivo de las instituciones abre una importante ventana de oportunidad al estudio de fenómenos organizacionales menos visibles como el poder, el papel del lenguaje, los procesos de aprendizaje organizacional, entre muchos otros.

Finalmente, esta propuesta de análisis institucional retoma el problema del entorno y ha intentado comprender las relaciones de la organización, desde una perspectiva más compleja y menos unidimensional. Los trabajos de Meyer y Scott (1978) muestran una concepción del medio ambiente que ha tenido como consecuencia que el contexto deje de ser visto como un elemento homogéneo y único que constriñe a la

organización; concibiéndosele como una multiplicidad de medios ambientes institucionales que van incidiendo y modelando parcialmente las formas de estructuración organizacional. Es decir, el NIS ofrece la posibilidad de estudiar el ambiente organizacional en sí mismo, propiciando un mejor entendimiento de la relación entre ambiente y configuración organizacional.

En este sentido, al ampliar la noción de ambiente propuesta por el movimiento de la contingencia incluyendo los mitos racionalizados del ambiente, permite considerar elementos de naturaleza informal dando pie al estudio de temas nuevos como las sociedades de conocimiento y la importancia de la legitimidad organizacional como mecanismo de sobrevivencia (Albuquerque, 2002)

Sin lugar a dudas la consideración del nuevo institucionalismo en sus múltiples enfoques permite replantear y redefinir muchos de los conceptos empleados por la teoría de la organización.

Asimismo, en la Administración Pública, considerar los diferentes enfoques desarrollados en torno a los estudios de las organizaciones abre una importante ventana de oportunidad en la búsqueda de formas novedosas de responder y polemizar sobre la complejidad organizacional. Aunque la validez y la utilidad de cada una de estos enfoques para el análisis de las organizaciones dependerá del problema que el investigador desee indagar. Por una parte, El NIE tiene la validez como una teoría de alcance medio, y como recurso ideal –típico para su estudio–. Se trata de dos méritos en absoluto despreciables.

El NIS si bien posee un bagaje conceptual rico y estimulante para el análisis de las organizaciones se enfrenta al problema de responder a las capacidades analíticas de las propuestas económicas. Aunque su aplicación permite estudiar marcos explicativos de la organización que exponen su realidad “no visible”, es decir, su dimensión cultural, valorativa y simbólica.

Por otro lado, el ensayo demostró que el estudio del soborno en México puede ser limitado si únicamente se analiza el fenómeno desde una perspectiva legalista. Toda vez que el neoinstitucionalismo tiene un mayor alcance.

Es un hecho que establecer sanciones legales y tipificar delitos es un paso importante y necesario. No obstante, en México, existen vacíos legales entre las distintas entidades federativas, como se observa en el anexo 1; esto puede traer consecuencias “perversas” en la manera en cómo se sancionan los delitos de corrupción realizados por servidores públicos (“policías”) y/o particulares (“ciudadanos”).

La vaguedad en la ley y las omisiones de los Códigos Penales, tanto de Códigos estatales como del Código Federal, pueden ser fuente misma de corrupción. No obstante, tipificar delitos y homogenizar Códigos Penales no sería tampoco una medida suficiente para el control efectivo de la corrupción, ya que es necesario tener en cuenta enfoques como el NIE y el NIS - enfoques que destacan debilidades y fortalezas teóricas y prácticas en la aplicación de políticas públicas encaminadas a abordar fenómenos organizacionales tales como la corrupción-.

En todo caso, es importante que los funcionarios públicos tengan presente que existen sanciones meritorias y que éstas tendrán aplicabilidad no importando su estatus político o económico. Ello fortalecerá a las instituciones y por ende la legitimidad de la legalidad y de las instituciones en si mismas.

Concluyendo, podemos asegurar que al no existir claridad sobre las bondades y las “perversiones” entre funcionarios públicos y ciudadanos sobre el hecho de ser ó no ser corrupto, se incentiva a diversas prácticas de deshonestidad. Prácticas que, al volverse constantes y cotidianas, son admitidas por los diferentes actores involucrados, y con ello incentivando a la proliferación de diferentes grados permisibles de corrupción. Como resultado de la permisibilidad, el fenómeno se vuelve complicado y ambiguo desde cualquier enfoque teórico y/o práctico. Ésta “perversión” incluso daña el afán de crear una nueva institucionalidad para combatir la corrupción, provocando ciertos casos de clara ineficiencia legal y/o administrativa. En todo caso, hay que concientizar tanto a gobernantes como gobernados que es a través de la implementación y la comprensión de instituciones formales e informales como se pueden desarrollar mejor las organizaciones públicas.

Anexo I.

Comparativo de los Códigos Penales Estatales

DELITOS TIPIFICADOS	ENTIDADES													PARTICULARIDADES
	EJERCICIO INDEBIDO DEL SERVICIO PUBLICO	ABUSO DE AUTORIDAD	COALICION DE SERVIDORES PUBLICOS	USO INDEBIDO DE FACULTADES Y ATRIBUCIONES	CONCUSION	INTIMIDACION	EJERCICIO ABUSIVO DE FUNCIONES	TRAICO DE INFLUENCIAS	COHECHO	COHECHO A SERV. PUB. EXTRANJEROS	PECULADO	ENRIQUECIMIENTO ILICITO	DELITOS COMETIDOS CONTRA LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA	
	X	X	X		X				X		X			Tortura
AGUASCALIENTES	X	X	X		X	X	X	X	X		X	X	X	Abandono de funciones Delitos cometidos en la custodia de documentos
BAJA CALIFORNIA	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	Tortura
BAJA CALIFORNIA SUR	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	Tortura
CAMPECHE	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	Delitos cometidos en la custodia de documentos
COAHUILA	X	X	X		X		X	X	X		X	X	X	Abandono de funciones
COLIMA	X	X		X					X		X	X	X	Abandono de funciones
CHIAPAS	X	X	X		X	X	X	X	X		X	X	X	Tortura
CHIHUAHUA	X	X	X		X				X		X	X		Abandono de funciones Tortura
DISTRITO FEDERAL	X	X	X	X	X	X		X	X		X	X	X	Abandono de funciones Tortura
DURANGO	X	X	X		X			X	X		X	X	X	Abandono de funciones Incumplimiento de funciones
GUANAJUATO		X			X			X	X		X	X	X	Abandono de funciones Tortura
GUERRERO	X	X	X		X	X	X	X	X		X	X	X	Abandono de funciones
HIDALGO	X	X	X		X		X		X		X		X	Delitos cometidos en la custodia de documentos Tortura
JALISCO	X	X		X	X		X		X		X	X	X	Delitos cometidos en la custodia de documentos
MEXICO	X	X	X		X	X		X	X		X	X	X	Abandono de funciones Incumplimiento de funciones
MICHOACAN		X	X		X				X		X	X	X	Abandono de funciones Delitos cometidos en la custodia de documentos
MORELOS	X	X	X		X	X	X	X	X		X	X	X	Incumplimiento de funciones
NAYARIT	X	X	X		X	X		X	X		X	X	X	Delitos cometidos en la custodia de documentos Tortura
NUEVO LEON	X	X	X		X	X	X	X	X		X	X	X	Delitos cometidos en la custodia de documentos
OAXACA	X	X	X		X		X		X		X	X	X	
PUEBLA	X	X			X			X	X		X	X	X	
QUERETARO	X	X	X		X	X	X	X	X		X	X	X	Abandono de funciones
QUINTANA ROO		X	X	X	X	X		X	X		X			Delitos cometidos en la custodia de documentos
SAN LUIS POTOSI	X	X	X		X			X	X		X	X	X	Abandono de funciones Tortura
SINALOA	X	X	X		X	X	X	X	X		X	X	X	Abandono de funciones Tortura
SONORA	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	Tortura
TABASCO	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	Incumplimiento de funciones Tortura
TLAXCALA	X	X	X		X				X		X		X	Abandono de funciones Delitos cometidos en la custodia de documentos
TAMAULIPAS	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X		Abandono de funciones Tortura
VERACRUZ	X	X	X			X		X	X		X	X	X	Delitos cometidos en la custodia de documentos
YUCATAN	X	X	X		X		X	X	X		X	X	X	
ZACATECAS	X	X	X		X			X	X		X	X	X	Delitos cometidos en la custodia de documentos

Fuente: Del Castillo, A., Jiménez C. y Gabriela I. Montes, 2004

Bibliografía.

- Alchian, A. y H. Demsetz (1972) “Production, information costs and economic organization”, en J. Barney y W. Ouchi (comps). *Organizational Economics*, San Francisco, Jossey – Bass Publishers, 1988, pp. 45-63.
- Alburquerque, Ayuzabet de la Rosa (2002) “Teoría de la organización y Nuevo institucionalismo en el análisis institucional”, en *Administración y Organizaciones*, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Arrow, K. (1980) “The organization of economic activity. Issues pertinent to the choice of market versus non – market allocation”, en R. Haverman y J. Margolis (eds.) *Public expenditure and Policy Analysis*, Chicago, Markham, pp. 54-76.
- Barley, S. (1986) “Technology as occasion for structuring: evidence from observations of CT scanner and the social order to radiology departments”, en *Administrative Science Quarterly*, Vol 31.
- Barney, J. y Ouchi W. (comps) (1988a) *Organizational Economics*, San Francisco, Jossey – Bass Publishers.
- Barney, J. y Ouchi W. (1988b) “Introduction”, *Organizational Economics*, San Francisco, Jossey – Bass Publishers.
- Berger, P y T. Luckmann (1967) “La construcción social de la realidad”, Amorrortu
- Bravo, J. (1994) “El Nuevo institucionalismo sociológico (o la delgada línea entre la complejidad y la ambigüedad en las ciencias sociales), México, El colegio de México, mimeografiado.
- Chandler, A y Saunders (1977) “La mano visible”, Madrid, Ministerio de trabajo, 1988.
- Cheung, S. (1983) “The contractual nature of the firm”, *Journal of Law and Economics*, V. XXVI, pp. 1-27.
- Christensen, S. y J. Molin (1993) “La reorganización de la Cruz Roja Danesa. Orígenes institucionales de su organización”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. II, núm. 2.
- Coase, R. (1937) “La naturaleza de la empresa”, en r. Coase, *La empresa, el mercado y el derecho*, Madrid, Alianza, 1992, pp. 53-70.
- Coleman, J. (1991) “Social actions networks and the emergence of norms”, en J. Calhoun, M. Meyer y R. Scott (comps), *Structures of Power and Control*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 42-68.

- Czarniawska, Barbara (1997) "Narrating the Organization, Dramas of Institutional Identity", The University of Chicago Press.
- Del Castillo (1996) "El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional: Conceptos enunciados y explicativos", Documento de Trabajo No. 44, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- _____ (2001) "El soborno: un marco conceptual para su análisis" en *Gestión y Política Pública*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. 10, No. 2, segundo trimestre.
- Del Castillo, A., Jiménez C. y Gabriela I. Montes (2004). *La Tipificación de los Delitos de Corrupción en México*, CIE/2004/06.
- DiMaggio, P. y W. Powell (2001a) "Teoría de la organización para la Administración Pública", México, FCE.
- DiMaggio, P. y W. Powell (2001b) "Teoría de la organización para la Administración Pública", México, FCE.
- Engel, E. y D. Kaufmann (2004) "Lobby e influencia indebida: una tarea pendiente", World Bank Institute. Disponible en <http://www.worldbank.org/wbi/governance/esp/Lobby-e-Influencia-Indebida.html>
- Ghoshal, S. y I. Moran (1996) "Bad for practice: a critique of the transaction cost theory", *Academic Management Review*, V. 21, pp. 13-47.
- Giner, S., Lamo de Espinoza, E. y C. Torres (eds.) (1998) "Diccionario de Sociología", Madrid, Alianza Editorial, pp. 155.
- Granovetter, M. (1986) "Economic Action and Social Structure. The problem of embeddedness", *American Journal of Sociology*, v. 9, pp. 481-511.
- Harmon, M. y Richard T. Mayer (2001) "Teoría de la organización para la Administración Pública", México, FCE.
- Heidenheimer, A. J. (1989) "Perspectives on the Perception of Corruption", en Heidenheimer, Johnston, y LeVi, *Political Corruption, A Handbook*, New Brunswick-London, Transaction Publishers, pp. 8-11.
- Jepperson, R. (1991) "Institutions, Institutional effects, and institutionalism", en P. DiMaggio y W. Powell (eds.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, The university of Chicago Press, pp. 145-161.

- Kaufman, Daniel (1998) "Corrupción y reforma institucional: el poder de la evidencia empírica", Revista *Perspectivas* (Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile), Vol. 3, N° 2, 2000, pp. 367-387. Disponible en <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/poderdeeevidencia.pdf>
- Klitgaard, Robert (1988) "Controlando la Corrupción", Editorial Sudamericana.
- Krasner, S. (comps) (1988) "International Regimes", Ithaca, Cornell University Press.
- _____ (1988) "Sovereignty. An Institutional Perspective", *Comparative Political Studies*, N. 21, pp. 66-94.
- March, J. y J. Olsen (comp.) (1976) "Ambiguity and Choice in Organizations", Bergen Universitetsforlaget.
- _____ (1989) "Rediscovering the Institutions. The Organizational Basis of Politics", New York, The Free Press.
- Merton, R. (1965) "Teoría y Estructura Social", México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- Meyer, J. y B. Rowan (1977) "Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony", en P. DiMaggio y W. Powell (eds.), *The New Institutionalism in Organizational analysis*, Chicago, The University of Chicago Press, 1991.
- Meyer, J. y Scott (comps) (1978) "Organizational Environments. Ritual and Rationality", California, Sage.
- Molina, Ignacio y Santiago Delgado (1998) "Conceptos Fundamentales De Ciencia Política", Ciencias Sociales, Madrid, Alianza Editorial, pp. 32.
- Nye, J. (1967) "Corruption and Political Development: a Cost-Benefit Análisis", en *American Political Science Review*, Vol. LX, no. 2
- López, J. (Ed.) (1998) *Corrupción y cambio*, México, FCE.
- Orrego, Claudio (2000) "Corrupción y Modernización del Estado", Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil.
- Parsons, T. (1959) "El sistema social", Madrid, Alianza Editorial, 1988.
- Paul, Samuel (1992) "Strengthening Public Service Accountability", Word Bank discussion papers 136, Word Bank.
- Perrow, Ch. (1985) "Sociología de las organizaciones", Madrid, McGraw – Hill, 1991.

- Pratt, J. y R. Zeckhauser (comps) (1985) "Principals and Agents: The Structure of Business", Boston, Harvard Business School Press.
- Robertson, D. (1923) "The control of industry", en G. Ruffolo (comps), *La Gran Empresa en la Sociedad Moderna*, Barcelona, Hispano Europea, 1973, pp. 48-63.
- Riordan, M. (1983) "Contracting in a idiosyncratic market", *Bell Journal of Economics*, V. 14, pp. 330 -350.
- Samuel Paul (2005) "Auditing For Social Change Learning From Civil Society Initiatives", in 6° Global Forum on Reinventing Government Towards Participatory and Transparent Governance, 24-27, May, Seoul, Republic of Korea.
- Sappington, David E. (1991) "Incentives in Principal – Agent Relationships" en *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, Num. 2, verano, pp. 45-66.
- Scott, R. (1987) "The adolescence of institutional theory", *Administrative Science Quarterly*, V. 32, pp.493-511.
- Scott, R. (1995) "Institutions and organizations", SAGE, California.
- Selznick, P. (1949) "TVA and the Grass Roots", Berkeley, University Press, 1978.
- _____ (1957) "Leadership in Administration", Row Peterson, Illinois, 1980.
- Shafritz, J. y Albert C. Hyde (1999) "Clásicos de la Administración Pública", México, FCE.
- Shand, David (1998) "El Rol de la Reforma de la Administración Pública en la Lucha Contra la Corrupción", en *Controlando la Corrupción: Hacia una Estrategia de Integridad*, Instituto del Banco Mundial, Washington, DC.
- Simon, H. (1947) "El comportamiento Administrativo", Buenos Aires, Aguilar, 1988.
- Sohail, Saldar (1998) "Estudio de Casio: Reforma de la Administración Pública", en *Controlando la Corrupción: Hacia una Estrategia de Integridad*, Instituto del Banco Mundial, Washington, DC.
- Stern, R. (1979) "The development of an interorganizational control network: the case of intercollegiate athletics", en *Administrative Science Quarterly*, Vol 24.
- Theobald, R. (1990) "Corruption, development and underdevelopment", Dirham, Duke University Press.
- Veblen, T. (1898) "Why is economics not an evolutionary science?", en *Classics of Economic Thought*, Illinois, 1978, pp 373-397.

- Waterman, Richard; Amelia Rouse y Robert Wright (1998) "The Venuses of influence: A new theory of political control of bureaucracy" *Journal of Public Administration Research and Thectuary*, January, Vol. 8.
- Weber, Max (2002) "*Economía y Sociedad*", México, Ed. Fondo de Cultura Económica, Madrid, Alianza Universidad.
- Wicks, D. (2001) "Institutional mindsets of invulnerability: Differentiated Institutional Fields and the Antecedents of Organizational Crisis", *Organization Studies*, 22/4, pp. 659-692.
- Williamson, O. (1975) "Mercados y Jerarquías: Análisis e implicaciones Antitrust", México, FCE., 1991.
- _____ (1981) "The moderns corporations: origins, evolution, attributes", *Journal of Economic Literature*, V. XIX, pp. 1540-1553.
- _____ (1984) "Las instituciones Económicas del Capitalismo", México, F.C.E., 1989.
- _____ (1991) "Comparative economic organization. An analysis of discrete structural alternatives", *Administrative Science Quarterly*, v. 36, pp. 269-297.
- Williamson, O. y W. Ocuchi (1981) "The markets and hierarchies perspective: origins, implications, perspectives", en A. Van de VEn y W. Joyce (comps.) *Assessing Organizational Design and Performance*, Nueva York, Wiley, pp. 64-81.
- Zucker, Line (1977) "The role of institutionalization in cultural persistence", *American Sociological Review*, Vol. 42, Num. 726-743.
- Zucker, Line (1986) "Production of trust: Institutional Source of Economic Structure, 1840-1920", en *Research in Organizational Behavior*, 8, JAI PRESS, Greenwich, Conn., pp. 53-111.