CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.

¿POR QUÉ PERSISTE LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO? GOBIERNOS INEFICIENTES O CIUDADANOS CORRUPTOS

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

DOCTOR EN POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA:

FERNANDO ULISES FLORES LLANOS

DIRECTOR DE TESIS : DR. DAVID CROW

CIUDAD DE MÉXICO OCTUBRE 2017

Abstract

La corrupción es un problema prevalente en México. A pesar de los esfuerzos realizados en materia de cambio democrático y reformas administrativas, orientadas de manera directa e indirecta a regular el abuso del poder y a volver más eficiente el trabajo del gobierno, la corrupción se sigue presentando como uno de los principales problemas del país. ¿Podemos formar una explicación plausible que nos haga entender por qué persiste la corrupción en México? Para responder a ello, esta investigación se ha dividido en dos cuestionamientos principales: ¿Qué factores organizacionales contribuyen a una mayor probabilidad de que los ciudadanos cometan actos de corrupción, particularmente el cohecho? Y ¿Qué factores de la cultura política de los individuos contribuyen a explicar la tolerancia a la corrupción?

Esta investigación indaga sobre las causas de la corrupción en función de dos perspectivas: La primera analiza los factores institucionales de la corrupción que se presentan a través de barreras procedimentales en trámites y servicios gubernamentales. La segunda examina los elementos asociados a la cultura y comportamiento políticos. Se pretende determinar los factores asociados a la cultura política así como las características de la eficiencia gubernamental en la realización de algunos trámites administrativos, que contribuyen a una explicación más amplia de las decisiones sobre la tolerancia a la corrupción y la probabilidad de su ocurrencia. La investigación se desarrolla a través de una metodología cuantitativa, con la aplicación de Modelos de Ecuaciones Estructurales. Se utilizan como fuentes de información la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG 2013) y la Encuesta Nacional de Cultura Política (ENCUP 2012).

Los hallazgos son: Por una parte, la ineficiencia gubernamental en los trámites, particularmente la “ventanilla kafkiana”, la información irrelevante del trámite y los requisitos excesivos, incrementan la probabilidad para que se presente el acto de corrupción, pero éste no incrementa las posibilidades para que el ciudadano obtenga lo que quiere. Por otra parte, se encuentra que sólo los ciudadanos que realmente prefieren un sistema político democrático, en contraposición a la preferencia por el autoritarismo, y que se mantienen informados, tienen mayores probabilidades de no tolerar la corrupción de políticos o funcionarios públicos.

Agradecimientos

En primera instancia quiero agradecer al Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE A.C., el haberme formado como especialista en políticas públicas a través de su docencia e investigación de primer nivel.

Al Dr. David Arellano Gault, que siempre me ha sorprendido por su capacidad de análisis y reflexión pero sobretodo por su calidad humana. Mi paso por el CIDE no hubiese sido tan ameno y tolerable de no ser porque encontré su apoyo cuando más lo necesité.

Al Dr. David Crow por su orientación, crítica y gran apoyo cuando las circunstancias lo ameritaron. Además, por darme clases adicionales y compartirme todo su conocimiento en estadística. Mil gracias.

Al Dr. Luis Daniel Vázquez, por sus comentarios tan prontos y oportunos que mejoraron enormemente la investigación que se presenta. Su incorporación a la lectura de este trabajo fue fundamental para llegar a buen término con todo el proceso.

Al Dr. Mauricio Merino, por haberme dado una de las mejores clases de políticas públicas que he tenido. Su claridad y elocuencia son admirables, así como su gran compromiso con la docencia.

A mis profesores del programa de doctorado en general, tanto internos como externos, por haber compartido sus conocimientos conmigo.

A la FLACSO – México, por haberme dado bases sólidas de formación que han trascendido en mi vida y en general darme espacio para la expresión de mis ideas y el desarrollo de mi vida profesional. Dentro de FLACSO México quiero agradecer particularmente al Dr. Francisco Valdés Ugalde por el gran apoyo que me brindó, el cual ha servido para continuar con mi desarrollo profesional.

A mi querida acompañante de aventuras y de la vida, soporte fundamental en mi vida, a la Dra. Marisol Luna Contreras por su apoyo, regaños, tolerancia, buen humor, mal humor y todo lo que compone la compañía en esta existencia; sobre todo por darme una de las mayores alegrías de ésta, nuestro hijo Octavio Flores Luna, que es un amor. Los amo con todo el corazón.

A mis amigos del doctorado, particularmente a Everardo y Alejandra. No hubiese sido igual esta experiencia sin su amistad, espontaneidad y buen humor.

Índice

Introducción 1

El argumento en breve 1

Estructura del trabajo 7

Capítulo 1. Marco Teórico. Ineficiencia Gubernamental o Cultura Política: la corrupción como amalgama de racionalidad y valores 10

1.1 Elementos organizacionales en la calidad gubernamental 10

1.2 Burocracias e ineficiencia administrativa: asimetrías de información y trámites excesivos como vínculos hacia la corrupción 17

1.3 Relación entre abuso de poder y corrupción 22

1.4 Corrupción: ¿decisión racional o pauta cultural? 25

1.5 Tolerancia a la corrupción: la explicación de cultura política a la tolerancia. 32

1.6 Las opciones ante la ineficiencia gubernamental: participar o al menos tolerar la corrupción. 37

1.7 Modelo Sintético: combinación de la explicación racional - institucionalista y cultural 38

Capítulo 2. Estado del arte. Cómo hemos estudiado la corrupción. 44

2.1 Algunos elementos del concepto de corrupción. 44

2.2 Tipos de corrupción 50

2.3 Breve revisión del estudio de la corrupción a nivel internacional 57

2.4 Corrupción y democracia 64

2.5 Ideología y corrupción 68

2.6 Mediciones de la corrupción 73

2.7 Entonces, ¿De qué hablamos cuando hablamos de corrupción? 76

2.8 Argumento fundamental: ¿Por qué somos corruptos: racionalidad o cultura? 79

2.9 Preguntas e Hipótesis 81

2.10 Metodología 84

Capítulo 3. El argumento racionalista. El costo de oportunidad del cohecho como elemento de prevalencia de la corrupción 87

3.1 Características de la Encuesta Nacional de Calidad e Innovación Gubernamental 2013 87

3.2 Selección de trámites gubernamentales 92

3.3 Efectos de la ineficiencia gubernamental en los trámites vehiculares 95

3.4 Efectos de la ineficiencia gubernamental en trámites ante el Registro Civil 100

3.5 Efectos de la ineficiencia gubernamental en trámites ante el Ministerio Público . 103

3.6 Conclusiones 106

Capítulo 4. Corrupción y cultura política 108

4.1 Características de la Encuesta Nacional de Cultura Política 2012 108

4.2 Efectos de la cultura política en la tolerancia a la corrupción 112

4.3 Modelación con variables latentes 113

4.4 Relaciones estructurales de la cultura política y la corrupción 115

4.5 Resultados del modelo estructural para el comportamiento político 119

4.6 Conclusiones (discusión) 133

Capítulo 5. Conclusiones 139

5.1 Factores que incentivan al individuo a la corrupción 139

5.2 Contextos y razones de la corrupción en México 141

5.3 ¿Qué podemos hacer? 143

5.4 Recomendaciones de Política Pública 144

Anexos 145

Bibliografía 149

Índice de cuadros

Cuadro 1.1. Objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo, retomadas por el programa de Mejora de la gestión, 2007 – 2012. 16

Cuadro 2.1 Lógica de la corrupción 52

Cuadro 2.2. Tipo de corrupción 55

Cuadro 3.1 México. Distribución porcentual de la población mayor de 18 años que realizó al menos un trámite o servicio de la administración pública federal según aspectos sobre la corrupción, 2013* 91

Cuadro 3.2. Resultados del modelo estructural para corrupción en trámites vehiculares 97

Cuadro 3.3. Resultados del modelo estructural para trámites ante juzgados del Registro Civil 101

Cuadro 3.4. Resultados del modelo estructural para trámites ante el Ministerio Público . 104

Cuadro 4.1. Resultados de coeficientes no estandarizados para variables ideología y preferencia por la democracia 120

Cuadro 4.2. Resultados de coeficientes estandarizados para variables ideología y preferencia por la democracia 121

Cuadro 4.3. Resultado de coeficientes no estandarizados para variables de tolerancia a la corrupción de políticos y funcionarios públicos 125

Cuadro 4.4. Resultado de coeficientes estandarizados para variables de tolerancia a la corrupción de políticos y funcionarios públicos 126

Cuadro 4.5. Pruebas de bondad de ajuste del modelo 129

Índice de diagramas

Diagrama 1.1. Tasa marginal de sustitución del ciudadano entre niveles de corrupción y bienes públicos 40

Diagrama 3.1. Modelo estructural para trámites vehiculares 96

Diagrama 3.2. Modelo estructural para problemas en los trámites ante juzgados 100

Diagrama 3.3. Modelo estructural para problemas en trámites ante el MP..... 103

Diagrama 4.1. Ecuación estructural para el análisis de la tolerancia a la corrupción en función del comportamiento político..... 119

Índice de gráficas

Gráfica 2.1. Países del mundo. Efectividad del gobierno y control de la corrupción, 2013 60

Gráfica 2.2. Países del mundo. Control de la Corrupción e Índice de Desarrollo Humano, 2013. 61

Gráfica 2.3. Relación entre niveles de corrupción e índice del tipo de régimen político 65

Gráfica 3.1. México. Distribución porcentual del número de trámites o servicios de la administración pública federal que la población mayor de 18 años que realizó durante el año anterior a la encuesta. ENCIG 2013* 88

Gráfica 3.2. México. Distribución porcentual de la opinión de la población mayor de 18 años que realizó al menos un trámite o servicio de la administración pública federal sobre la frecuencia donde cree que ocurren prácticas de corrupción en diversos ámbitos, 2013* 89

Gráfica 3.3. Efectos marginales para corrupción en Trámites vehiculares. 99

Gráfica 3.4. Efectos marginales para corrupción en Registro Civil 102

Gráfica 3.5. Efectos marginales para variable de Corrupción en Ministerio Público 105

Gráfica 4.1. Nivel de corrupción percibido a nivel nacional. 108

Gráfica 4.2. Nivel de corrupción percibido a nivel estatal 109

Gráfica 4.3. Efectos marginales para quienes prefieren ningún político antes que uno deshonesto o incapaz, la preferencia por el tipo de régimen político y el nivel de información..... 130

Gráfica 4.4. Efectos marginales para quienes están muy en desacuerdo de tolerar la corrupción en funcionarios públicos, tipo de régimen político y niveles de información.. 131

Gráfica 4.5. Efectos marginales de estar muy de acuerdo en que los ciudadanos permiten la corrupción, el tipo de régimen político y los niveles de información 132

Gráfica 4.6. Probabilidad de quienes piensan que es nada factible acabar con la corrupción, el interés en la democracia y los niveles de información 133

Introducción

El argumento en breve

Casi como en un relato interminable, la corrupción en México ha sido un tema que se presenta ligado al abuso del poder público o a una práctica social manifestada a diversas escalas. Es recurrente ubicar a México entre los países más corruptos, no sólo por aquellas mediciones nacionales e internacionales que intentan vislumbrar las posibles dimensiones y niveles que adquiere el problema, sino por sus prácticas cotidianas que se desvelan ante nosotros con una familiaridad asida con la mano. “Dios mío no me des, ponme donde hay” o “Este es el año de Hidalgo y chin-chin el que deje algo”, son frases que revelan parte de la comprensión social sobre el ejercicio del poder y el aprovechamiento de la circunstancia para manifestar una conducta corrupta. En ésta no sólo los funcionarios públicos sino el ciudadano común encuentran las formas para adaptarse a las circunstancias, darle vuelta a los problemas y asumir un comportamiento oportunista con la firme intención de obtener un beneficio, dejando al descubierto lo que la tradición ha dictado como “hacerlo a la mexicana”, que no es más que una forma de evadir la legalidad y la moral, con tal de obtener los beneficios esperados.

En los años recientes diversos cambios institucionales han estado orientados a contrarrestar la fuerza con la que la corrupción se presenta en el país. Por ejemplo, las diversas reformas administrativas elaboradas cada sexenio en la administración pública tales como la ventanilla única, la reforma a la transparencia y acceso a la información, las reglas para el ingreso y promoción en el servicio público, las leyes de responsabilidad de los servidores públicos, incluso aquellas de organización electoral y financiamiento a los partidos, han tenido componentes que tocan el tema de la corrupción. Sin embargo, los esfuerzos parecen ser aún escasos, ya que los niveles percibidos así como diversos escándalos de corrupción parecerían mandar el mensaje contrario respecto de su posible control.

Pero ¿Por qué no han funcionado estos esfuerzos? Como argumentaré, estos cambios no han ido suficientemente lejos en racionalizar y eficientar la burocracia mexicana. En vez de desperdiciar tiempo y dinero ateniéndose a reglas complejas, poco razonables y difíciles de

cumplir, los ciudadanos prefieren, como coloquialmente se dice, aflojar una lana. Pero hay otra dimensión—la cultural—que las reformas ignoran casi por completa. La corrupción persiste porque los ciudadanos la toleran: los ciudadanos valoran la conveniencia más que la honestidad. De esta forma, las políticas públicas quedan incompletas por no voltear también hacia la dimensión cultural, lo cual establece diversas manifestaciones y particularidades del fenómeno de la corrupción.

Han sido varios los estudios que han establecido que la corrupción es un laberinto lleno de senderos que se dividen en distintas tipologías, considerando incluso que se manifiestan de forma situacional y contingente (Arellano, 2012) sobre la base de pautas que se desarrollan con un núcleo en común: el abuso oportunista del poder para la obtención de un beneficio (Rose-Ackerman, 1999). Se entiende este poder en abstracto, como la posibilidad que tiene alguien para favorecer a otro con su decisión, con un beneficio directo o indirecto. Sobre la base de ese planteamiento de decisión oportunista, sería imposible concretar un análisis que nos permitiera aproximarnos a uno de los cuestionamientos centrales que se intenta resolver en este trabajo: ¿Por qué la corrupción persiste en México? Tal vez, incluso de forma más precisa sin perder generalidad, interesa indagar ¿Bajo qué tipo de reglas institucionales las personas se comportan de manera corrupta?

Para responder a esta pregunta, se han elegido dos vertientes que pueden ayudar a explicar las causas y persistencia del problema en el contexto mexicano. En la primera se considera que la corrupción persiste porque se ha constituido en un mecanismo para aminorar la ineficiencia gubernamental. En la segunda, se piensa en la tolerancia a la corrupción, ya que socialmente nos resulta conveniente la obtención de beneficios parciales por parte de figuras de autoridad, como los políticos o funcionarios públicos, quienes incumplen las funciones para las cuales fueron electos o designados. Se tolera entonces su corrupción, con tal de obtener los beneficios públicos.

El punto primordial para comprender el fenómeno de la corrupción consiste en la indagación de sus causas. La presente investigación se inserta en los estudios que intentan indagar precisamente las causas de la corrupción a diferencia de aquellos que buscan

explicar sus efectos. Aunque los innumerables estudios del tema apuntan a su naturaleza multi-causal, se ha optado aquí por el análisis de los individuos que toleran o experimentan eventos de corrupción como las mejores aproximaciones de la conducta corrupta ante contextos institucionales específicos. Esto se analiza bajo el esquema del individuo racional, maximizador de su utilidad, que tenderá a evaluar el costo de oportunidad de su participación en experiencias de corrupción para realizar trámites gubernamentales y la tolerancia a la corrupción, sobre la base de la aceptación mostrada al hecho de que los funcionarios o los políticos sean deshonestos o abusen de sus puestos. Con ello se amalgama la explicación de este fenómeno con componentes racionales y culturales.

El fin que buscan los ciudadanos en este tipo de actitudes es recibir los beneficios que esperan. Toleran o buscan la participación directa en eventos de corrupción cuando las barreras procedimentales en la prestación de servicios se caracterizan por su ineficiencia o cuando las figuras de autoridad no cumplen con sus funciones. En ambos escenarios el individuo decide utilizar la corrupción como un mecanismo que facilita la obtención del servicio o brinda los beneficios esperados.

Si partimos del hecho de que la presencia de actos de corrupción pasa siempre por la decisión de los individuos, son ellos entonces quienes deben tener parte de la respuesta a las preguntas de: ¿Por qué se presenta la corrupción? ¿Por qué es persistente? Si la corrupción genera beneficios privados ilegales, inmorales y constituye un mal social, ¿por qué somos corruptos? Y si los gobernantes y los ciudadanos sabemos de su existencia y la vivimos cotidianamente, ¿por qué la toleramos?

El abordaje de las causas es observado sobre la base del individualismo metodológico, bajo el marco analítico del neo institucionalismo económico para elaborar un análisis de tipo cuantitativo, basado fundamentalmente en la técnica estadística de ecuaciones estructurales. Interesa descifrar algunos de los contextos institucionales circunscritos en la cultura política y la organización administrativa para el caso mexicano, ubicados temporalmente en los años 2012 - 2013. Los elementos encontrados como constantes en las actitudes de tolerancia y participación en la corrupción se derivan de la valoración que los individuos

hacen de la ineficiencia gubernamental y del papel que tienen las figuras de autoridad, ambos, para obtener los beneficios que las labores de éstos deberían otorgar como parte de sus funciones institucionales asociadas y no como derivadas del mecanismo de la corrupción. Dichos elementos son ponderados por los individuos como un problema que imposibilita la obtención de los beneficios gubernamentales y como elemento decisivo para el incremento en la probabilidad de la tolerancia o participación en actos de corrupción.

De esta forma, las respuestas intuitivas se perfilan de la siguiente manera: somos corruptos porque nos conviene la corrupción y nos conviene particularmente en un contexto como el mexicano porque el gobierno es organizacionalmente ineficiente y porque tolerar la corrupción ha formado parte de las respuestas esperadas en el funcionamiento del contexto institucional. Sus figuras de autoridad han establecido un juego de apropiación de la función pública: no ejercen sus funciones con responsabilidad sino que actúan como si sus actos fueran un favor. Por ello, la corrupción y su tolerancia son persistentes en el país. Institucionalmente el gobierno y sus funcionarios actúan de manera ineficiente. Lo único que desean los ciudadanos, de forma simplista, es que el gobierno haga su trabajo y lo haga bien, que le otorgue los servicios públicos que necesita. Ante la ineficiencia gubernamental el individuo esta dispuesto a practicar la corrupción o al menos a tolerarla. La tolerancia a la corrupción y la práctica de la corrupción nos ofrecen una salida coherente con nuestro esquema de análisis del comportamiento: Si la ponderación de los beneficios por tolerar o participar en el acto de corrupción son los que se esperan y si el riesgo de ambas decisiones son congruentes con el costo de oportunidad o los sesgos normativos e ideológicos de las personas, entonces elegirán la corrupción.

La corrupción, tiene en este trabajo dos vertientes de análisis. Por un lado, la decisión de tolerar la corrupción a cambio de un pago o expectativa de pago. Esto es observado a través de la Encuesta Nacional de Cultura Política, ENCUP 2012[1], que nos permite evaluar el papel de figuras de autoridad, políticos y funcionarios públicos, considerando la incapacidad o la deshonestidad que aceptan los ciudadanos a cambio de la obtención de beneficios. Para evaluar esto, se establecen algunos indicadores de la cultura política tales

[1] Disponible en: http://www.encup.gob.mx/

como: el interés en asuntos de política, los niveles de información del ciudadano, los niveles de participación, así como las preferencias ideológicas y del sistema político (democrático o autoritario), que declaran tener los ciudadanos y que explican sus preferencias por aceptar políticos incapaces o deshonestos antes que ninguno, o bien, aceptar que los funcionarios públicos abusen de su puesto con tal de que hagan su trabajo. Dichos indicadores establecen el nivel de tolerancia a la corrupción, basados en elementos circunscritos en el comportamiento y cultura política de los mexicanos.

Por otro lado, se analiza a través de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, ENCIG 2013[2], cuando el individuo experimenta la corrupción como parte de un mecanismo de compensación o de solución de un problema ante la ineficiencia gubernamental al realizar un trámite o servicio. Esta parte es observada tras evaluar la experiencia de corrupción a través acciones de cohecho, presentados en diversos problemas de acceso a servicios públicos y trámites gubernamentales. El tipo de corrupción del cohecho en México es una práctica generalizada, que se ha entendido como un procedimiento remedial ante la ineficiencia gubernamental. Esto contribuye a que se tengan elementos para analizar una forma de corrupción persistente y muy común en las prácticas de funcionarios y ciudadanos. Para ello se eligió utilizar el indicador de experiencia de corrupción en acciones de cohecho para trámites y servicios federales, que son captados por la fuente de información. De los 21 trámites que contempla la encuesta, se eligieron tres bajo dos criterios: el trámite presentaba la mayor proporción de casos de experiencia de corrupción que el resto y, el coeficiente de variación en cada trámite fue menor al 25% para establecer inferencias estadísticas adecuadas.

Esta investigación pretende dar mayor claridad a la comprensión de la conducta corrupta en México desde la perspectiva de los ciudadanos, basados en el esquema neo-institucional, elaborando un vínculo entre los elementos de tolerancia y participación de los mexicanos en la corrupción. Se argumenta a través de diversos elementos culturalistas y de eficiencia gubernamental que se encuentran intrínsecamente mezclados al problema de la corrupción, sin dejar de lado la explicación neo institucionalista como un marco congruente del

[2] Disponible en: http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/encig/2013/

comportamiento. Dos hallazgos principales de esta investigación nos dicen que: 1) las características de los trámites tales como: información irrelevante para realizar el trámite, requisitos excesivos y la ventanilla kafkiana[3] influyen en el aumento de la probabilidad de que el usuario experimente un acto de corrupción. En la parte referente al modelo de cultura política se encuentra que 2) aquellos que verdaderamente prefieren un sistema democrático y se mantienen informados del acontecer político, tienen mayores probabilidades de no tolerar la corrupción de políticos y funcionarios públicos.

Ambos elementos no dan posibilidad de analizar que las reformas administrativas y a la democracia han operado de manera tangencial en la atención al problema de la corrupción en México. Las expectativas generadas por el cambio democrático, hacia la instauración de gobiernos vigilados con contrapesos efectivos, no han tenido los efectos esperados. Los ciudadanos siguen concibiendo la política y la función pública como espacio de poder discrecional de las figuras de autoridad y donde el acceso a los beneficios públicos se ha entendido como parte de un mecanismo de negociación entre ciudadanos y autoridad: permitir cierto nivel de corrupción con tal de obtener algo. Adicionalmente, en los trámites se vive el mismo esquema: preferir pagar un costo extra con tal de obtener lo que se desea.

En términos metodológicos, la elección de analizar sólo estas dos perspectivas de entre muchas posibilidades obedece a dos razones fundamentales. La primer razón, al hecho de que los argumentos más relacionados con la perspectiva culturalista, con elementos de carácter normativo e ideológico, han sido analizados siempre por separado de los estudios que analizan cuestiones más objetivas, como las características de los trámites, haciendo parecer que los elementos causales de la corrupción actúan diferente o simplemente no pueden ser identificados en un solo cuerpo central en el comportamiento observado. La segunda razón es que, las fuentes de información permiten un análisis estadístico a nivel nacional, con proximidad temporal y con la posibilidad de analizar ambas perspectivas, para explotar de mejor forma los datos que prácticamente no han sido utilizados en investigaciones que utilizan técnicas de inferencia estadística.

[3] Se le denomina aquí ventanilla Kafkiana cuando el usuario pasa de una ventanilla a otra sin poder resolver su asunto. En el Castillo de Franz Kafka se elabora una parodia de dicho sistema de ineficiencia administrativa.

Adicionalmente, no se debaten aquí las diferencias metodológicas que implica la comparación de la conducta actitudinal contra la conducta esperada, es decir, la conducta asumida por los individuos en una experiencia específica, como en el cohecho, contra la conducta hipotética que asume el individuo al aceptar la deshonestidad o aprovechamiento del puesto por parte de algún político o funcionario público. Se asume entonces que el comportamiento manifiesto y el comportamiento esperado de los individuos es similar y que arroja estimaciones que podemos utilizar como la mejor aproximación de la conducta probable de los sujetos bajo un contexto institucional dado.

De esta forma, la manifestación de haber participado en un acto de corrupción y la de preferir tolerar la corrupción nos sirven para analizar la conducta del mexicano en torno a la forma en la que se suscita este problema en México. Se establecen los nexos de las condiciones bajo las cuales éste tipo de conducta resulta más probable. Es decir, se analiza el comportamiento de los individuos como resultado de su cálculo racional para asumir una conducta ante la corrupción, en función de la influencia de contextos institucionales y cargas normativas que pueden estar incentivando la práctica o tolerancia de dicho problema. Esta vinculación de los elementos de carácter cultural e institucional, es uno de los principales aportes del trabajo. Nos brinda al menos elementos exploratorios que permitirán analizar la conducta oportunista de la corrupción, así como las conductas inmorales que potencialmente muestran los individuos en torno a este problema y su persistencia.

Estructura del trabajo

Como se ha mencionado, el presente trabajo de investigación doctoral tiene por objetivo analizar elementos institucionales que hacen que el ciudadano mexicano tolere la corrupción o participe en ella, los cuales nos ayuda a indagar las razones por las cuales la corrupción en México es alta y persistente. Para ello, los argumentos de la investigación se dividen en dos partes: aquella donde los ciudadanos experimentan el cohecho derivado de la realización de algún trámite o servicio y, por otra, aquella correspondiente a los elementos de la cultura y el comportamiento políticos que se relacionan con una posible

tolerancia a la corrupción de funcionarios y políticos que hipotéticamente tienen características que los hace corruptos.

De esta forma, en el capítulo uno. Se argumenta que existe un comportamiento ventajoso en los ciudadanos al concebir el poder y forjar las relaciones con figuras de autoridad estableciendo un juego de doble moral en términos de la tolerancia al abuso del puesto o de sus preferencias por la deshonestidad. Ello da como resultado una valoración de las prácticas y hábitos en el contexto mexicano y cómo ésta puede estar interactuando con reglas persistentes de un sistema de corrupción prevalente. Ambos elementos que los ciudadanos evalúan, la ineficiencia gubernamental y la tolerancia a la corrupción, se analizan como parte de las causas por las cuales el problema adquiere características únicas en México, por lo que al final del capítulo se retoman dichos elementos para establecer el argumento principal: la persistencia de la corrupción en México se da por contextos institucionales asumidos por el individuo de forma racional y cultural.

Por las dos vertientes de análisis elegidas para el sustento de la tesis principal, se establecen los argumentos de tolerancia y de la calidad gubernamental. Este último establece criterios de eficiencia y eficacia en la prestación de servicios, mostrando cómo éstos se encuentran relacionados con el desempeño institucional. Particularmente con el papel de las burocracias y las características problemáticas existentes en los trámites (*ineficiencia gubernamental*) que pudieran provocar posibles actos de corrupción, entendiendo que este acto se establece como un mecanismo de compensación de dichas ineficiencias. Asimismo, en el mismo capítulo dos, se esbozan las razones relacionadas con los argumentos que sustentan la relación de los elementos de cultura política, construidos a través de actitudes y hábitos de participación, conocimiento e información sobre política y la relación que guardan los ciudadanos con las figuras del poder público, de tal forma que expresan ciertas actitudes del comportamiento político relacionadas con la tolerancia a la corrupción. Ambos elementos se circunscriben, aunque no históricamente, como resultado de diversas reformas institucionales llevadas a cabo en materia de regulación administrativa y fortalecimiento de la democracia.

En el capítulo dos se expresa la revisión de la literatura, donde se resume el debate que ha tenido el concepto de corrupción, su complejidad en la medición y la forma en la que se ha abordado en los últimos años. En el capítulo tres se elabora la primer comprobación empírica de las hipótesis. Primero, se desarrollan las de la parte relacionada con la calidad y eficiencia en los trámites y su relación con la corrupción, a través del modelado estructural para los trámites ante el Ministerio Público, Vehiculares y antes Registro Civil, disponibles en la ENCIG 2013. Por su parte, en el capítulo cuatro, se elabora la segunda comprobación empírica, a través de modelado de ecuaciones estructurales con base en la información proporcionada en la ENCUP 2012, que relaciona las características de la cultura política con aquellas de la tolerancia a la corrupción. Se elaboran algunas otras pruebas estadísticas en ambos capítulos empíricos que sirvieron como justificación de la elaboración de los modelos estructurales, pero que se dejan sólo para los anexos y como parte de una justificación breve de dichas decisiones. Finalmente, en el capítulo cinco se desarrollan las conclusiones, conjuntando los resultados de ambos análisis y estableciendo los hallazgos directos e indirectos que sustentan nuestra argumentación en torno a la propensión de la corrupción de los mexicanos y su persistencia.

Capítulo 1. Marco Teórico. Ineficiencia Gubernamental o Cultura Política: la corrupción como amalgama de racionalidad y valores

En esta sección, se desarrollarán los argumentos teóricos en torno a las explicaciones racionalistas y de carácter cultural de la corrupción. Primero, se explorarán las formas organizacionales que propician una mejor calidad gubernamental y, con ello, una menor corrupción. Como compruebo en Capítulo 3, lograr un diseño institucional más eficaz para la realización de trámites y acceso a servicios, resulta ser una condición necesaria para que disminuyan las experiencias de corrupción en la gestión gubernamental. Posteriormente, se exponen los argumentos en torno a los elementos de cultura política y cómo las preferencias por la democracia, la ideología, así como actitudes en torno la vida democrática se pueden relacionar con la tolerancia a la corrupción. En el capítulo 4, se comprueba que ciertas actitudes pro-democracia disminuyen la probabilidad de tolerar figuras de autoridad corruptas.

1.1 Elementos organizacionales en la calidad gubernamental

Hablar del gobierno implica siempre hablar del poder. Los tipos de gobierno y las formas específicas de organización de éste son un reflejo de las lógicas de interacción y operación del poder público, de cómo se organiza para establecer un orden en los ciudadanos y marcar la pauta de actuación sobre la cual se toman decisiones que afectan la vida pública de una sociedad. Ejercer el poder implica tomar decisiones. Aquellos que detentan el poder público sostienen la responsabilidad de guiar, orientar o afectar la vida y cursos de acción de las personas, sobre la base de la legitimidad que guardan para llevar a cabo dichas decisiones.

Las afectaciones provocadas por los diversos actos de autoridad, esto es las decisiones derivadas del poder público, pueden ser avaladas en torno al cumplimiento de objetivos del gobierno y a la satisfacción generada hacia quienes reciben las consecuencias de dichos actos de autoridad. En este sentido, sería fácil concluir que, dado que la toma de decisiones es una expresión del poder y ésta recae en los gobernantes, entonces los gobernantes tienen en sus manos la posibilidad de pervertir dichas decisiones y convertirlas potencialmente en actos de corrupción. Esto no es del todo cierto.

En una democracia, sobre todo en aquellas democracias que plantean sistemas de representación, se instituyen diversas reglas que tiene como propósito regular las acciones de las autoridades públicas. Las decisiones están enmarcadas en lo que, se ha entendido como el marco regulatorio de todo sistema político moderno: el estado de derecho. La conformación del estado de derecho implica una serie de reglas institucionales que regulan la actuación de las autoridades, pero también, las responsabilidades ciudadanas en torno la definición de un marco de convivencia que permita la estabilidad social.

El estado de derecho como conjunto de reglas institucionales que regulan la vida pública de un país, tiene el gran propósito de establecer límites al ejercicio del poder público. Aunque no todas los escenarios pueden quedar establecidos dentro del conjunto de reglas mencionado, la pretensión general es contemplar los diferentes usos indebidos del ejercicio del poder, que potencialmente puedan presentarse en diversas circunstancias. Es entonces el estado de derecho el mecanismo principal para ejercer una de las principales funciones decisionales del gobierno: la actuación imparcial.

De acuerdo con algunos autores (Kurer, 2005; Rothstein, 2014; Mungiu, 2015) una característica del buen gobierno y la gobernanza es la actuación imparcial de las instituciones gubernamentales. Con ello, ponen de relieve una característica que trasciende otro tipo de adjetivos que se han venido asociando a las acciones gubernamentales y condensan una de las formas trascedentes que constituyen una condición necesaria para la definición de un buen gobierno.

El buen gobierno y, de forma más reciente, la buena gobernanza, implica que las acciones gubernamentales se expresen sobre la base del estado de derecho, con un enfoque más tendiente a la objetividad y la equidad, donde las decisiones más que basarse en marcos racionales de acción, se establezcan sobre la base de reflexiones de carácter más objetivo y neutral (Mungiu, 2015).

De acuerdo con la literatura (Arellano, 2002, Cejudo, 2009, por mencionar literalmente sólo un par), los últimos años se han vivido muchísimas transformaciones en las instituciones gubernamentales que orientaron los modelos de administración basados en técnicas

gerenciales desarrolladas en organizaciones de carácter privado, propiamente en empresas, de las cuales se extrajo como filosofía la orientación al cliente o ciudadano. En ellas se contemplan diversos criterios de eficiencia, eficacia y calidad en la gestión así como criterios de evaluación a través de resultados que brindan las instituciones gubernamentales.

En los argumentos de la gestión pública se insistió además en que dichas transformaciones al trabajo gubernamental deberían considerar como propósito el involucramiento de la sociedad en la gestión, a través de diversos mecanismos pero fundamentalmente dos fines rectores: establecer un nexo cercano a los intereses y necesidades de la sociedad y, hacer coparticipe a la sociedad en la definición de sus demandas y soluciones.

De acuerdo con ciertos criterios de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos OCDE (OECD, por sus siglas en inglés) para medir la confianza en las instituciones se deben tomar en cuenta elementos tales como la integridad, el trato justo y la capacidad de respuesta. De esta última, considera que los resultados del gobierno deben ser ofrecidos de forma eficiente, orientados a las necesidades y accesibilidad del ciudadano. Este tipo de elementos formaron parte de las reformas a la gestión gubernamental, basadas en las teorías propuestas por el New Public Management o Nueva Gestión Pública (NPM o NGP), basadas en las técnicas de administración privada, haciendo un paralelismo en el funcionamiento de cualquier organización, con criterios de eficiencia y calidad en la gestión.

El paradigma de la gestión pública partió de un punto: si la finalidad es ofrecer servicios y productos de calidad y ésta puede ser reflejada en la satisfacción de las personas, las técnicas de la gestión privada pueden ser aplicables a las organizaciones de la administración pública. El sentido de las organizaciones es el mismo, todas las personas que pagan por servicios, en este caso a través de los impuestos y el pago de servicios directos y contribuciones, merecen que los resultados obtenidos sean de calidad.

La calidad, en el sentido público y privado, es una característica general que pondera las propiedades de algo y permite juzgar su valor[4]. Particularmente en la gestión pública y el

[4] Basado en la definición de calidad de la Real Academia Española.

desempeño gubernamental se ha asociado como la cualidad de bueno en su tipo, de estar libre de deficiencias. Este tipo de lógicas organizacionales orientadas a proveer servicios de calidad al cliente coinciden perfecto en el ámbito empresarial, privado, ya que empatan con la idea de maximización de la utilidad y la generación de ganancias. Sin embargo, en el ámbito gubernamental existe un elemento adicional. El gobierno no busca la maximización de la utilidad a través de las ganancias ya que éste actúa en su papel de planificador benevolente, con acciones normativamente orientadas hacia la imparcialidad y generación de bienestar social.

De acuerdo con la justificación del INEGI sobre la Encuesta de Calidad e Impacto Gubernamental, se dice que "un gobierno de calidad será aquel cuyo aparato administrativo logre la interacción entre los atributos de la arquitectura institucional y los que se relacionan con las prácticas de gestión; calidad que redundará posteriormente en la acción eficaz del sector público y, derivado de ello, en mejores bienes y servicios para la ciudadanía (INEGI, 2014).

Sin embargo, como se ha mencionado, en la acción gubernamental no basta con que un producto o servicio tenga calidad y satisfaga las expectativas del cliente, sino que debe generar bienestar (Lambsdorff, 2007; Chen & Williams, 2007). Aunado a ello, el gobierno tiene que evaluar la calidad del bien o servicio considerando que los costos son presupuestalmente sostenidos sin posibilidad de retorno, dado que no es su finalidad obtener ganancias sino ponderar el bienestar de los individuos como última finalidad (Banerjee, 1997; Walker & Brewer, 2008).

Rothstein & Teorell (2015) argumentan que uno de los estándares del gobierno es la imparcialidad demostrada, ya que ésta garantiza estándares institucionales y morales que minimizan el riesgo de posibles abusos del poder. Cejudo et all. (2009), por su parte, propone como mecanismos de diseño institucional del gobierno los contrapesos institucionales, que limiten la discrecionalidad del poder ejecutivo (división de poderes y fiscalización) y las reglas para restringir la discrecionalidad del ejecutivo sobre la

burocracia (servicio civil de carrera, transparencia y acceso a la información, normas para regular organizaciones y funcionarios) (Cejudo et all., 2009).

Es a partir del sexenio del Dr. Ernesto Zedillo[5] (1995) que se comienzan a implementar diversas estrategias de mejora administrativa del aparato gubernamental. La orientación de estas mejoras tuvo como eje la calidad de los servicios, la orientación hacia el cliente así como algunos elementos que se convirtieron en sub-disciplinas de estudios tales como la planeación estratégica o la reingeniería de procesos.

Esta parte de la gestión pública y las características que ha tomado, han sido enormemente estudiadas. Derivada de un estado "obeso", omnipresente, lejano a las necesidades y requerimientos de los ciudadanos (Aguilar, 1992)[6] se pretende reorganizar al gobierno sobre todo en su parte operativa: la administración pública, o lo que se definió como el paradigma de la gestión pública[7] (Osborne & Gaebler, 1992; Bozeman, 1998). A través de estrategias de reorganización normativa, orientación hacia los resultados y los ciudadanos, así como el involucramiento de éstos, se pretende acercar la administración y generar mejores satisfactores derivados de la reorganización de las organizaciones gubernamentales.

De forma coincidente, pero sobre todo derivado de los esfuerzos internacionales y el avance de los paradigmas de gobierno, el cambio democrático y la transformación administrativa llegan a México a la par, intentando hacer una transformación necesaria para el país, que venía de un estado con partido hegemónico, obeso, omnipresente, ineficiente, lejano del ciudadano (Aguilar, 1994). Ese estado se caracterizaba por un manejo discrecional de la política y por la ineficiencia operativa de la administración pública, ambos elementos asociados a la corrupción. A poco más de 25 años del planteamiento de las reformas en

[5] A través del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP).
[6] Se argumenta en general que los estados obesos se caracterizaron por su ineficiencia. Tenían tantas cosas a su cargo que era imposible atender todo dados los recursos limitados. Esto provocó un endeudamiento considerable de los estados, con lo que se vio necesario reducir el tamaño del estado para recuperar su eficiencia.
[7] Los estudios y teorías de las políticas públicas llegan a México a la par que los de gestión pública en la década de los noventa, aunque cronológicamente su desarrollo data de la década de los sesenta. Muchos de los argumentos de ambas perspectivas, en algún momento se llegan a traslapar.

materia de reforma administrativa y cambio democrático, resulta relevante someter a prueba las afectaciones de dos ámbitos donde la corrupción es prevalente y donde no ha sido estudiada a fondo o como parte de relaciones contextuales e institucionales más amplias.

Algunas de las reformas que se han elaborado tales como: la reforma a la transparencia y el acceso a la información pública, la reforma a los sistemas de acceso y promoción de servidores públicos, las reformas por un gobierno eficiente, que cueste menos y que contemple mejoras regulatorias en muchos ámbitos, así como estrategias de gobierno digital, que en su conjunto mejoran la calidad de los servicios gubernamentales, combatiendo la corrupción y la ineficiencia gubernamental[8].

Uno de los objetivos importantes, particularmente del gobierno federal en México, es la relativa a la mejora regulatoria que rige a dependencias y entidades que se orienten a la eficiente operación del gobierno con estrategias tales como el uso de Tecnologías de Información a fin de agilizar trámites, servicios y sistemas de comunicación con los ciudadanos. De estos trámites, importa la forma en la que se dan, la obtención de los resultados obtenidos y las dificultades encontradas para la correcta provisión del servicio, así como, en la parte final, la satisfacción del cliente.

De acuerdo con el Programa de Mejora de la Gestión (PMG), durante el gobierno de Felipe Calderón, se establecieron algunas estrategias en materia de modernización administrativa. El Programa retomaba diferentes vertientes, de entre las cuales se especifican objetivos en materia de estado de derecho, modernización del sistema de justicia y combate a la corrupción. Cada estrategia que acompaña los objetivos se relaciona con la reducción de la discrecionalidad, la eficiencia en los ministerios públicos y la reducción general de los trámites burocráticos. Las estrategias aquí planteadas tocan directamente los trámites que se

[8] Los programas orientados hacia la transformación de la administración pública, basados en un enfoque gerencias que retoman los nuevos paradigmas de gestión en cada gobierno desde 1997 son: el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP); el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo 2001 - 2006 (PNCCFTDA); el Programa de Mejora de la Gestión 2007-2012 (PMG); Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2007-2018.

analizarán y cuyas acciones de política pública debieron haber repercutido directamente en la resolución de dichas problemáticas. Los datos utilizados aquí de la ENCIG 2013 dan la posibilidad de evaluar dichas acciones en materia de eficiencia administrativa y anticorrupción. Como se observará, a pesar de las consideraciones planteadas por los planes y estrategias, el problema persiste.

Cuadro 1.1. Objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo, retomadas por el Programa de Mejora de la gestión, 2007 – 2012.

EJE DEL PND/OBJETIVO	ESTRATEGIAS DEL PND
Eje 1. Estado de derecho y seguridad.	
OBJETIVO 1. Garantizar la certeza jurídica y predictibilidad en la aplicación de la ley para toda la población.	**ESTRATEGIA 1.1** Reducir la discrecionalidad de las autoridades administrativas y judiciales en la aplicación de las normas.
OBJETIVO 4. Modernizar el sistema de justicia penal encaminado a lograr un marco normativo que garantice justicia pronta y eficaz.	**ESTRATEGIA 4.1** Hacer más eficientes los sistemas y procedimientos utilizados por los ministerios públicos, así como fortalecer la investigación ministerial y policial para elevar el nivel de eficacia en la integración de la averiguación previa.
OBJETIVO 10 Combatir la corrupción de forma frontal.	**ESTRATEGIA 10.3** Reducir los trámites burocráticos con la finalidad de abatir la discrecionalidad.

Fuente: *Diario Oficial de la Federación*. Segunda Sección. Poder Ejecutivo. Secretaría de la Función Pública. Decreto por el que se aprueba el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012. 10 de septiembre de 2008.

Se observa por ejemplo que en el objetivo que el mantenimiento del estado de derecho es fundamental la aplicación imparcial de la ley. Por ello, la estrategia de la reducción de la discrecionalidad en las decisiones de autoridades administrativas y judiciales empata con la actuación imparcial del gobierno y la reducción del manejo de intereses a voluntad de los burócratas. Como se mostrará más adelante, la gente puede llegar a solapar cierto grado de

discrecionalidad de las figuras de autoridad si recibe beneficios a cambio, constituyendo este comportamiento una de las bases de la corrupción. El objetivo 4 y su respectiva estrategia corresponden al Ministerio Público, el cual se verá como uno de los casos a analizar en los trámites gubernamentales y donde los efectos del contexto de ineficiencia gubernamental pueden ser factores que propician el cohecho. En el caso del objetivo 10 y su estrategia toca directamente la cuestión de la eficiencia administrativa en conjunto con la actividad discrecional de los funcionarios. Estos puntos de las estrategias de combate a la corrupción nos hablan de un problema que puede estar ya identificado, pero que precisamente a pesar de ello, aún con las supuestas estrategias definidas, el problema continúa. El punto relevante de esta discusión es que las estrategias en torno a la mejora administrativa fallan por elementos de la conducta y el contexto donde se suscita la corrupción. La conducta corrupta tiene dos explicaciones posibles: los factores institucionales y organizacionales que se presentan en trámites administrativos, dando lugar a acciones como el cohecho y la tolerancia a la corrupción por parte de las figuras de autoridad, que genera un sistema de obtención de beneficios indebidos. Contextos institucionales y perfiles oportunistas en torno a beneficios esperados son los elementos básicos que definen el esquema de conducta corrupta y que explican que el sistema de corrupción se encuentre enraizado en la lógica en la actúan las reglas de la burocracia y de la conducta oportunista de los ciudadanos.

1.2 Burocracias e ineficiencia administrativa: asimetrías de información y trámites excesivos como vínculos hacia la corrupción

Las burocracias son un mal necesario. En la idea original constituirían un cuerpo profesional encargado de administrar los bienes públicos de manera eficiente. Sin embargo, como cualquier grupo social generan intereses arropados por el esquema de poder subyacente a sus funciones. En este apartado analizamos el diseño institucional en el que operan las burocracias, haciendo énfasis en las asimetrías de información que poseen para definir su actuación de manera discrecional. Más adelante, se argumenta el trámite como una forma de control burocrático que puede utilizarse para fines indebidos. Este esquema de gestión ha permitido a las burocracias desarrollar el mecanismo de corrupción como

forma de control de beneficios indebidos, lo cual ha desembocado en la prevalencia del problema.

Las transformaciones realizadas bajo diversos postulados del NPM a las estructuras de la administración pública han sido objeto de diversas críticas (Arellano, 1995; Arellano, 2002), debido a que tales cambios no han representado propiamente un cambio de paradigma, sino transformaciones montadas en un sistema administrativo dado, que se pretendió adaptar a supuestas lógicas empresariales y de gestión privada que no terminaron por profundizar un nuevo paradigma de atención gubernamental.

En palabras de Arellano (2012), "las pretensiones retóricas de la nueva gestión pública por un gobierno más eficiente que se administra de una manera más parecida a la forma en la que lo hacen las organizaciones privadas, en realidad son el síntoma de un cambio profundo en el espacio social y tecnológico donde se mueve la administración pública y no tanto un cambio de paradigma en términos organizativos." Paradójicamente, los cambios planteados en las reformas de México afianzaron más un esquema weberiano de la burocracia, el cual va en contra de diversos postulados de la nueva gestión pública (Arellano, 2012).

Una posible explicación de ello es que la burocracia weberiana como paradigma organizativo ejecutado de manera adecuada, nunca existió en México. Las burocracias funcionaron durante muchos años más en la lógica de funcionarios designados por el poder político. Las decisiones tomadas por el poder político establecían la lógica de acción de la burocracia, ya que éste poder ordenaba la selección, promoción, reclutamiento, fines organizacionales así como programáticos de las acciones gubernamentales.

Las reformas planteadas funcionaron más como una base para la organización más formal del poder burocrático, que sustituiría la burocracia política que operaba en México. "El desarrollo de mecanismos de dirección basados en resultados, el fortalecimiento de la rendición de cuentas a partir de la medición de productos e impactos, el desarrollo de contratos que explícitamente controlan o dirigen el oportunismo y el egoísmo racional de

los seres humanos, no van en contra de la lógica weberiana, sino todo lo contrario: están en total concordancia con el espíritu de la burocracia que tipificó Weber" (Arellano, 2012).

Si las reformas planteadas se orientaron a fortalecer una burocracia de tipo weberiano, entonces dichas reformas no pudieron evitar el hecho de que los cuerpos de funcionarios desarrollaran intereses y establecieran una nueva relación de poder, incluso a través del control de los trámites. El control del acceso a los servicios le da a la burocracia poder sobre la distribución de bienes, donde los ciudadanos no tienen opción ante el monopolio natural del gobierno para la oferta de ciertas necesidades, sobre todo en el contexto mexicano. Lo cierto es que puede haber distintas causas por las cuales el gobierno genera malos resultados, genera, sobre todo, excesivos trámites y papeleo para la oferta de dichos bienes y servicios.

Las burocracias entran entonces en un juego derivado de las estructuras de reglas prevalentes del gobierno y la administración, donde se ubican como parte del juego estratégico entre ciudadanos y estructura gubernamental. Forman parte de la lógica planteada de que el gobierno es un mal necesario. El gobierno y la administración pueden ser parte de la solución antes las fallas del mercado, pero a su vez, generan fallas gubernamentales que le dan un panorama particular a la distribución de bienes y servicios hacia los ciudadanos.

El hecho de que el gobierno actúa para corregir fallas de mercado y la presencia de problemas de agencia entre organizaciones gubernamentales puede explicar el hecho de que el trabajo elaborado por las burocracias gubernamentales, se asocien con trámites excesivos, corrupción y falta de incentivos (Banerjee, 1997). Hay, dice Banerjee, dos problemas de incentivos: los solicitantes de los servicios pueden mentir al burócrata acerca de su capacidad de pago y el burócrata puede mentir acerca del mecanismo que esta utilizando para acercar los bienes públicos al usuario (Banerjee, 1997). Hay entonces un dilema de asimetrías de información. Cada actor jugará su mejor estrategia para obtener los beneficios que le convengan, traicionando con ello el sentido original para el cual se conformaron las instituciones gubernamentales.

Los trámites burocráticos, en este contexto, surgen como mecanismo de control social de las burocracias. Si no existiera un interés social legítimo en el gobierno, no habría necesidad de tener esos tipos de controles. Pueden darse entonces dos posibles explicaciones, los trámites burocráticos son creados a propósito para que las burocracias hagan dinero, o bien, pueden ser derivados de un conjunto estricto de reglas impuestas por un "principal" con el fin de limitar la actuación de la burocracia, llevarla por un sendero de prevención de acciones no deseadas, ubicar su rango de acción en el marco de la legalidad y de la ejecución solamente de actos de autoridad.

Bozeman define los trámites burocráticos (red tape) como "reglas, reglamentos y procedimientos que estando vigentes conllevan una carga en su cumplimiento, sin avanzar en los propósitos legítimos a los que las normas estaban destinadas a servir." Estas reglas excesivas, tramitología y papeleo como coloquialmente se le conoce, forman parte de uno de los problemas centrales de las burocracias. Sus causan pueden ser ad hoc o derivadas de controles internos y externos del esquema prevalente de agencia y principal. Esto puede estar asociados al tamaño del gobierno, al papel jugado por las burocracias como agente estratégico en la provisión de bienes y servicios y ser parte explicativa de la ineficiencia gubernamental.

La corrupción se inserta también en el contexto de los trámites debido a que es un mal funcionamiento de diversas áreas del sector público. Lambsdorff afirma que la mala regulación y la corrupción son caras de la misma moneda y adiciona que "puede haber un círculo vicioso donde la regulación ineficiente lleva a la corrupción, la cual genera más problemas de regulación, de tal forma que empodera el poder administrativo y eleva la oportunidad de extraer más pagos a través de sobornos" (Lambsdorff, 2007). Los sobornos pueden ser vistos como reasignación de recursos, donde una persona da y la otra recibe. El daño de esta reasignación viene como resultado de que los agentes son desleales a los principales y, de esta forma, distorsionan sus decisiones. Basados en una asimetría de información del agente respecto del principal, se producen las decisiones que conllevan a la corrupción, el agente evalúa los costos de oportunidad de traicionar al principal, lo que al final, deriva en una pérdida social de eficiencia de dichas decisiones (Lambsdorff, 2007).

De acuerdo con Johnston (2005) “un trámite con una alta lentitud burocrática es más propenso a la corrupción porque el concretar cada paso necesario es muy costoso en términos de tiempo y esfuerzo para el ciudadano. En el caso contrario, si para obtener determinado trámite se requiere poco tiempo y se realiza en pocos pasos, los incentivos del ciudadano para proporcionar un soborno o mordida disminuyen considerablemente.” Este esquema es sabido por las burocracias y empleado en la provisión de servicios. La corrupción, como un evento de doble vía donde el ciudadano o el funcionario puede proponerla, establece un juego de negociación para el acceso a la satisfacción de necesidades por parte de los ciudadanos que demandan dichos servicios y los funcionarios que poseen la conducta oportunista para extraer ganancias extra de forma indebida. Sea cual sea el agente que propone la corrupción, funcionario o ciudadano, esta actúa como mecanismo de compensación de la ineficiencia gubernamental, dañando la eficiencia social de la distribución de bienes y servicios.

En este contexto anteriormente planteado, es necesario conocer las causas concretas de la corrupción, y especificar qué tipos de fallas en los trámites podrían estar incentivando a los actores a buscar la corrupción como medida compensatoria de la ineficiencia gubernamental y los vacíos institucionales. El INEGI propone medir tres cuestiones: el nivel de burocratización, la satisfacción con el trámite y la ocurrencia de la corrupción. Como veremos en el capítulo 3, dichas mediciones nos permiten establecer el efecto de los trámites excesivos y su incidencia en la corrupción.

Siguiendo el argumento de INEGI, “los indicadores que contribuyen al nivel de burocratización son el tiempo invertido al trámite, el número de veces que acudió y las barreras a las que se enfrentó, tales como largas filas, que lo pasaran de una ventanilla a otra, requisitos excesivos, entre otros, para concluir el trámite”, mismos que han sido utilizados a nivel mundial en diversas encuestas. Estos elementos ayudarán en particular en esta investigación a observar la influencia de los problemas que se suscitaron para elaborar algún trámite, como elemento que incide en la existencia de actos de corrupción, así como una evaluación indirecta de la obtención de beneficios que los ciudadanos buscaban cubrir al incurrir en algún acto de corrupción.

De esta forma, dos elementos en el contexto de las burocracias como problema público están dados: existe, por una parte, un monopolio natural del gobierno del ejercicio del poder que da contexto a todas las relaciones entre los individuos y las instituciones gubernamentales. Por otra parte, el actor interno, en este caso las burocracias, están conectados con el sistema de reglas institucionales, por lo que cualquier tipo de arreglos no es un evento independiente de las decisiones solamente oportunistas de individuos aislados, sino una construcción automática de los sistemas de reglas y las adecuaciones efectuadas por los individuos, que buscan beneficiarse lo más posible de los contextos presentes.

El paradigma de la nueva gestión pública y el sentido de las diversas reformas implementadas a lo largo del tiempo han tenido como esquema el hecho de que el gobierno puede mejorar su desempeño si reduce su tramitología (Osborne & Gaebler, 1992). La reducción del papeleo, de los tiempos, de la utilización de las asimetrías de información para extraer rentas indebidas forman parte importante de la orientación hacia la calidad del gobierno, que trastoca el papel de las burocracias en calidad de individuos y organizaciones. De individuos por que de forma latente ellos pueden elegir a discreción la colocación de barreras en los trámites para extraer rentas, o bien, de forma organizacional, ser partícipes de las barreras de estas como esquemas de control. Con ello, al final, quien paga por el esquema de la tramitología es el ciudadano. “Cuando los ciudadanos acusan al gobierno de tener mucho “papeleo”, regularmente se refieren a excesivas reglas y regulación, desperdicio de recursos escasos e ineficiencia” (Bozeman, 2000). Este contexto ha sido prevalente en México a pesar de las reformas elaboradas y es este contexto el que se evalúa aquí con el fin de dar claridad al rol de los trámites en la corrupción y su probabilidad de ocurrencia.

1.3 Relación entre abuso de poder y corrupción

Toda figura de autoridad tiene poder. Sus funciones y actividades son actos derivados de su embestidura del poder público. La utilización indebida de este poder para beneficios personales es la base de los actos de corrupción. En esta sección se plantea el vínculo entre abuso de poder y corrupción como parte no sólo del esquema de corrupción formal, derivado del abuso de sus funciones, sino como un diseño institucional donde el

abuso hipotético del poder constituye una pauta cultural. El poder es concebido por los ciudadanos como una esfera de propiedad privada y discrecional, la cual es usada como mecanismo de obtención de acceso a los servicios y bienes públicos. Se argumenta aquí que este esquema de abuso del poder y su aceptación como mecanismo operante, tiene como consecuencia la tolerancia a la corrupción mostrada.

La corrupción está basada en la forma en la que nos relacionamos con el poder (Wang & Sun, 2014), en la estructura latente de relaciones de poder de una sociedad (Nuijten, 2007). El poder se expresa en las manifestaciones cotidianas de la relación entre las personas: en la forma en la que negociamos perversamente con la autoridad, en la forma en la que comprendemos las diferencias habituales de nuestras posiciones relativas de poder para influir en las decisiones de los demás para obtener beneficios, para someter la voluntad de otros a cambio de obtener nuestros intereses. Diversas pautas sociales expresan nuestros hábitos y prácticas en torno a la comprensión y relación con el poder. La corrupción tiene rasgos enraizados en las lógicas sociales, en las pautas cotidianas que pueden expresarse como pautas que el contexto determina, como parte de las estrategias de obtención de beneficios, como parte de las relaciones del ciudadano con el poder público y su entendimiento del funcionamiento institucional.

El argumento que considera la valoración de las cargas normativas y la evaluación establecida a las relaciones con las figuras de autoridad, la tolerancia mostrada hacia el problema de corrupción no ha sido abordado debido a su complejidad para observar y medir de manera adecuada elementos de carácter objetivos. Las ponderaciones de los sesgos que podríamos llamar culturales son un constructo muy amplio, difícil de abarcar en su totalidad como para establecer que los hábitos y prácticas cotidianos son los causantes de la decisión de individuos en torno a la comisión de actos de corrupción. Pero, adicionalmente, el argumento causal es endeble en la medida en que dichas prácticas y hábitos surgen por alguna razón. El cálculo subjetivo de los individuos en torno a la decisión de cometer un acto de corrupción está basado en la interacción con dichas cargas normativas junto con las pautas institucionales que posibilitan dichos actos en el contexto del sistema político o bien, de la provisión de bienes y servicios públicos.

La corrupción es una característica de las sociedades, equiparable a problemas tales como el subdesarrollo, la pobreza, la desigualdad de género entre otros. Podríamos decir con mucha certeza que es una característica social, ya que no existe en el mundo un país con niveles cero de corrupción y por que la corrupción siempre buscará, como actividad humana y organizacional, las debilidades institucionales del contexto para su desenvolvimiento (Rose-Ackerman, 2006). Aunque es un problema que se acentúa en los países en vías de desarrollo, no es exclusivo de éstos. Su énfasis en estos contextos radica en las nociones de carácter institucional formales e informales.

La corrupción es una forma de intercambio variada y polisémica, una forma en la que los individuos se conectan con el Estado (Haller & Shore, 2005). Su medición posee un alto grado de complejidad. De esta forma, la corrupción conlleva de manera intrínseca la valoración de elementos culturales, donde habría que pensar el peso relativo de dichos elementos a la hora de comparar y establecer mediciones que pueden implicar pesos relativos en las mediciones. Todas las definiciones constituyen una forma de ver el problema, pero también de no verlo; implican abordarlo de acuerdo a ciertas metodologías en términos de los factores a observar y las relaciones causales que se pueden plantear.

En los actos de corrupción hay una temporalidad y una intensidad. Los hay esporádicos o situacionales, aquellos actos que son eventuales para los individuos, tales como un soborno a un policía, la agilización de un trámite, etc. Los hay los que son elaborados de forma sistemática, los que se hacen de manera organizada, que llevan tiempo, cuya estructura resulta más compleja y que regularmente conllevan a beneficios de organizaciones formales o informales. “En países como el nuestro, la corrupción es ya un sistema, lleno de rutinas, costumbres, valores, discursos. Es una red de acciones que dirige, genera equilibrios, permite esconder de manera efectiva las acciones corruptas e incluso racionalizarlas” (Arellano, 2012)

La corrupción responde a dinámicas institucionales y sociales. Las sociales se encuentran mayormente asociadas con lo que los individuos pueden lograr en ámbitos de carácter más informal, incluso obviando o prescindiendo de la autoridad gubernamental. Las

institucionales están intrínsecas en los ordenamientos legales, ya sea incumpliéndolos o, peor, aún, cumpliéndolos. Lamentablemente, en México no se han clarificado las lógicas organizacionales y de cultura administrativa, política y social que hacen más probables los actos de corrupción, que otorgan un aspecto central y único al caso mexicano. Podemos especificar algunos de los elementos que trastocan esta parte de la cultura política y que en los debates actuales se ubican más en el análisis del comportamiento político (Olsson, 2014; Winters, 2012).

1.4 Corrupción: ¿decisión racional o pauta cultural?

Tras argumentar la relación entre poder y corrupción, debemos plantear: ¿es la corrupción un acto derivado del cálculo racional o una pauta adquirida en el entorno cultural? Esta sección argumenta que es ambas cosas y estos dos elementos definen la complejidad por la cual el problema ha persistido en el país. Se establecen aquí diversos elementos teóricos considerados como explicación cultural de la corrupción para que más adelante se señalen los vínculos del enfoque racional-institucionalista con el culturalista.

Existen perspectivas que intentan indagar las causas de la corrupción y otras que optan por explicar los efectos de la misma. Los estudios que indagan las causas refieren a diversas relaciones. Los que consideran que las causas de la corrupción se alojan en los individuos (Cameron, et al, 2009; Hauk& Saez-Marti, 2002). Aquellos que consideran que tiene orígenes sociales y establecidos en las pautas culturales (Gong & Wang, 2013, Alatas, et al., 2009; Haller & Shore, 2005). Los que consideran que la corrupción es de grupos e inducida a través de ellos (Pinto et al., 2008; Fisman & Gatti, 2006). Dentro de las diversas perspectivas mencionadas se encuentran las explicaciones de la teoría institucional, que considera el cálculo del costo de oportunidad de cometer actos de corrupción, la racionalidad de las decisiones de los individuos (Lambsdorff, 2006; Rose-Ackerman, 1999 & 2006), con un marcado énfasis en las mediciones basadas en percepción o el autorreporte. En estas explicaciones, la perspectiva institucional considera a las instituciones como las responsables de alojar este tipo de prácticas y, al mismo tiempo, el único camino para combatirlas.

Pero dentro de todas estas vertientes de análisis, continúan algunos cuestionamientos fundamentales a responder, tales como: ¿Por qué somos corruptos? ¿Por qué persiste la corrupción? Si el comportamiento corrupto es una conducta latente ¿Bajo qué contextos institucionales se presenta? Frases como "El que no transa, no avanza" o "Dios mío no me des, ponme donde hay", son expresiones del dominio popular mexicano que constituyen una síntesis de la lógica y operación de las instituciones formales e informales del país. Su surgimiento podría no haber sido un accidente. Representan una forma en la que los intercambios para la obtención de beneficios y mejoras de distintos tipos pueden hacerse a través de acciones de carácter ilegal: "la transa", el robo, lo ilícito, la farsa, el embuste. Este tipo de acciones surgieron como parte de una lógica común, formada por la interacción entre la sociedad y sus instituciones. Durante mucho tiempo, han caracterizado las formas de operar y arribar a acuerdos en la vida política, administrativa y social en México.

A este tipo de lógicas insertas en la percepción y entendimiento de la vida política y administrativa, latentes en las acciones sociales, las podemos llamar cultura. Podemos definir inicialmente a la cultura como un conjunto de modos de vida, conocimientos y costumbres que operan como parte de la interacción social y forman esquemas de pensamiento y acción, hábitos que conforman características del pensamiento en torno a temas diversos (Peschard, 2012; Sheheryar & Eckel, 2012). Este conjunto compartido de acciones y valores constituyen dinámicas de intercambio social sobre la cual se establecen esquemas de negociación entre los individuos y, posteriormente, formas de operar las organizaciones. En el concepto de costumbre de Weber (1921), la cultura forma reglas inconscientes que son aceptadas en un entorno social y que prevalecen. Cada contexto, familia, comunidad, país, organización, genera lógicas propias de interacción que definen el sistema de intercambio circunscrito en las prácticas de corrupción en la dinámica del entorno local.

Pautas culturales como las de la corrupción se desarrollan como lógicas aceptadas, comunes, pero poco visibles por su carácter ilegal. Ocultas en la aceptación cotidiana, las reglas formales e informales han generado una simbiosis en los funcionamientos institucionales así como en las acciones de las personas que operan dichas instituciones,

ofreciendo cierto grado de operatividad a los sistemas y subsistemas del gobierno y la sociedad.

De esto, no podemos saber con exactitud la relación causal entre los elementos culturales, pautas y llaves de entendimiento social presentes en el comportamiento cotidiano y la influencia de las instituciones como generadoras de actos de corrupción. Es decir, no podemos saber exactamente si este tipo de prácticas o "llaves de acceso social" son causa de la corrupción o si los contextos de corrupción generan un sistema de acuerdos que llevan al comportamiento corrupto entre individuos y organizaciones, que operan incluso a nivel institucional.

Lo que sí podemos hacer es plantear la ocurrencia de las siguientes pautas: 1. lógicas culturales en los ciudadanos que aceptan, en mayor o menor medida, la corrupción para obtener beneficios o como entendimiento de la lógica en la que operan las relaciones de autoridad y poder; 2. la identificación de lógicas que inicialmente y de manera pragmática denominamos culturales para brindar servicios al interior de las organizaciones gubernamentales; 3. la interacción de los valores, principios, sesgos normativos e ideológicos interpretados como mecanismo de comunicación entre los individuos y las figuras de autoridad, en función de un conjunto factible de limitaciones institucionales y su capacidad de respuesta; 4. la evaluación del costo de oportunidad de practicar la corrupción como mecanismo de respuesta ante la ineficiencia institucional. En síntesis, dentro de las estructuras organizacionales, la corrupción puede constituir un *modus operandi*, una clave informal para la obtención de beneficios y la afectación del bien público en general, mientras que las instituciones pueden estar contribuyendo de manera sistemática a establecer los canales que facilitan la presencia de actos de corrupción.

La corrupción, al igual que muchas otras prácticas sociales se compone de diversos factores y en esa medida tiene diversas aristas, por lo que es difícil darle una explicación única. Aun con ello, podemos establecer ciertos elementos que contribuirían a explicar qué hace de México un país más propenso a la corrupción, particularmente en la caracterización de los ciudadanos y sus valores compartidos, así como en los elementos de los trámites y

procedimientos a los que se enfrentan los ciudadanos. El hecho de que se incremente la percepción de corrupción habla, en primera instancia, de un posible debilitamiento de las condiciones de legalidad e igualdad de la sociedad mexicana. Estas condiciones podrían ser el reflejo de un papel deteriorado de las instituciones para compensar y aminorar los efectos de la desigualdad económica, política o social, es decir, que el acceso a servicios, la obtención de beneficios públicos y el acceso a la protección del estado no se encuentra garantizado sino a través de medios indirectos, tales como la corrupción.

En este sentido, la corrupción constituye un mecanismo indirecto de obtención de beneficios ante la debilidad del estado de derecho o del funcionamiento institucional correcto (Schleifer & Vishny, 1993). El debilitamiento de las instituciones y de la legalidad disminuye a su vez las probabilidades de identificar y sancionar adecuadamente a quienes incurren en actos corruptos. En general, las transacciones basadas en una condición de desventaja, a través de medios inaceptables, que pueden implicar relaciones asimétricas de poder, económicas o de información, podrían considerarse como derivadas de actos de corrupción.

De esta forma, podemos decir que la corrupción genera dos relaciones básicas, en términos económicos y del derecho. La primera es la relación que existe entre los costos de oportunidad (costos de nuestras decisiones) y la existencia de diseños institucionales endebles que hacen de la legalidad algo caro de cumplir, con pocos beneficios a nivel privado, configurados como una lógica de acción sin sanciones claras y de bajos costos (Klitgaard, 1988; Rose-Ackerman, 2006; Lambsdorff, 2006). La segunda, altamente relacionada, se da como el vínculo entre las cargas normativas y los factores socioeconómicos de las personas, lo cual implica hacer de la corrupción una práctica “justificada” y “normalizada” que intenta “compensar” el trabajo que no elaboran las instituciones, es decir, el de intentar igualar las oportunidades que por nuestra posición en el estatus socioeconómico o posición relativa respecto de aquellos que pueden ofrecer una “ayuda” para la obtención de un beneficio personal, pretendería al menos, formar un paliativo a nuestra condición de desigualdad (Fisman&Gatti, 2006).

Por ejemplo, ante la situación de agilizar un trámite, el trato "preferencial" derivado de dar una "mordida" intentaría compensar la condición de desventaja económica, política u organizacional, que se tiene con respecto a otros, lo que redundaría en un beneficio ilícito y acentuaría la debilidad de las instituciones que estaría caracterizada, entre otras cosas, por tener costos sociales altos para provocar un cumplimiento efectivo.

Los mecanismos de corrupción implican una red muy amplia de acciones en las cuales, en determinados momentos, ni siquiera está presente la autoridad. El abuso, la estafa, entre otros son también mecanismos corruptos. Se puede ejercer un poder local, enviar un mensaje de coacción para una acción futura, abusar del margen de poder[9] que localmente se tiene para obtener beneficios privados, ventajas que vulneran la integridad de los demás, que corrompen el sentido moral de las cosas, eso también se llama corrupción. En este sentido, habría que buscar mecanismos y definiciones que contemplaran este fenómeno como una cuestión social, como un elemento que es parte de nuestras vidas; como una situación donde el que la sugiere es tan culpable como el que la acepta. Como un mecanismo que opera a través del cálculo de las valoraciones individuales de lo que quiero obtener y de la evaluación de los mecanismos sociales que operan como llaves para su realización.

Las conductas basadas en relaciones recíprocas no constituirían un acto de corrupción hasta el momento en el que el favoritismo se pone por encima de cualquier otro criterio de carácter más objetivo, a fin de conseguir los beneficios en cuestión, o bien, se lacere el sentido correcto de la moral pública y se afecte el bienestar social (Mauro, 1995; Mushtaq, 2006; Morris, 2003). Las delgadas líneas que separan las afinidades, los favores, la reciprocidad, necesitarían ser estudiadas de forma más detallada con el fin de comprender la razón por la cual dichos actos pueden ser considerados actos de corrupción y cómo estos pueden llegar a dañar los beneficios sociales para poder ser definidos como perseguibles por la ley para finalmente establecer sanciones.

[9] En esta investigación se utiliza margen de poder e indistintamente la expresión coloquial: "coto de poder" como sinónimos de un espacio de poder del que goza un sujeto.

En este sentido, la cultura como conjunto de normas sociales y prácticas, establece las rutinas y hábitos mayormente aceptados. Al hacerlo, los individuos generan el parámetro de tolerancia del sistema de corrupción que forma parte de su dinámica de operación. Con ello, las pautas culturales influyen en el establecimiento de una lógica de la corrupción como parte de la forma para establecer acuerdos sociales o las maneras de hacer negocios en determinados contextos. Por ejemplo, la cultura de corrupción establecida en la forma de hacer negocios se da de esa manera porque las prácticas habituales para el éxito en la obtención de licitaciones gubernamentales ha venido desarrollándose de esa forma; esta instaurada en los hábitos para formar arreglos que permitan la viabilidad de los negocios con el gobierno, vía el establecimiento de un porcentaje de ganancia para quienes desean entrar en la competencia y quienes pueden tener la capacidad de aceptar dicho intercambio. Esta práctica común, condenable en todos los sentidos, pervierte la competencia justa de propuestas y desvirtúa los canales institucionales, dando mayor preponderancia a los arreglos informales para la obtención de contratos (Canales, 2016).

Este tipo de prácticas dificultan en muchos sentidos la posibilidad de identificar los casos de corrupción, ya que las licitaciones y contratos “amañados” vía los canales informales, no dejan rastros e incluso, siguen procedimientos legales sobre los cuales no es posible establecer responsabilidades claras en el arreglo de dichos negocios, por lo que la corrupción se da con una fachada legal. Es por ello que definir la corrupción y los mecanismos que emplea para su realización resulta siempre un reto. En un sentido amplio, no podemos circunscribir la corrupción a cuestiones sólo de carácter ilegal, aunque el fondo todo acto de corrupción lo sea. No podemos tampoco achacar la realización de los actos de corrupción sólo a los funcionarios públicos.

Con este esquema, comienza a esclarecerse el papel de los acuerdos informales en la corrupción y cómo ésta, a través de los beneficios otorgados a las partes, se convierte en un mecanismo de maximización de utilidad y en una lógica de tolerancia de dicho sistema de acuerdos. Establece qué tipo de reglas son toleradas en los contextos de transacciones corruptas, es decir, qué tipo de corrupción es socialmente aceptada, institucionalmente disfrazada, con beneficios económicos definidos de tal forma que esta cubre los espacios

informales de operación del sistema corrupto, enlazando a los agentes para un intercambio relativamente efectivo.

La definición de los elementos de la cultura de la corrupción definen las llaves de acceso social a beneficios ilícitos. Dichas llaves de acceso se implantan en la cotidianeidad de acuerdos o arreglos, definen los sistemas de pensamiento donde el comportamiento oportunista es llevado a cabo como estrategia de obtención de bienes y servicios. Configura, en cierta medida, las expectativas de obtención de los satisfactores, con lo cual, la tolerancia por la conducta corrupta es permitida, normalizada y llevada como parte de una práctica común en contextos como el político, el administrativo o el social.

De esta forma, si los individuos fueran racionales y la corrupción estableciera un sistema cuyo costo brinda mayores beneficios, lo racional sería ser corrupto. Dentro del institucionalismo económico esto sería una conclusión lógica. Sin embargo, el comportamiento racional no es de corrupción total, ni de cero corrupción y los niveles intermedios de ésta siempre varían en torno a un factor no fácilmente distinguible. Ese factor de contexto, que relativiza nuestro comportamiento en torno a la tolerancia y práctica de la corrupción son los hábitos instaurados sobre la base de diversos tipos de corrupción prevalente, en torno al sistema relativo de ganancias e intercambio entre agentes.

La ponderación de los sesgos normativos y cargas valorativas relativas de los agentes constituye una herramienta fundamental para entender que, en algún momento, algún individuo, funcionario público o ciudadano, elige la corrupción como mecanismo ad hoc para la obtención de los beneficios deseados, con carácter indebido y que su posición de ventaja o desventaja puede ser la llave para acceder o solicitar un favor que por su carácter ilegal, llegue a constituir un acto de corrupción. El uso oportunista de las posiciones de poder o la acción oportunista para obtener o solicitar dichos beneficios indebidos es la clave para entender que este tipo de interacciones pueden conllevar al establecimiento de actos corruptos, sobre la base de muchas vertientes, tipologías que definen lógicas diversas del acto de corrupción y del comportamiento de los involucrados.

En esta investigación nos limitamos a plantear sólo algunas aproximaciones valorativas de la concepción de los ciudadanos respecto de sus preferencias por ciertos valores, vinculados a elementos de la cultura y el comportamiento político y de las características de los trámites y servicios, con el fin de establecer un esquema que caracterice los posibles elementos detrás de los mecanismos de tolerancia a la corrupción y eventos de corrupción, que son intrínsecos a la dinámica política y administrativa en México.

1.5 Tolerancia a la corrupción: la explicación de cultura política a la tolerancia.

En el apartado anterior, consideré una explicación racional-institucionalista de la corrupción: los ciudadanos participamos en la corrupción porque es una opción racional ante la ineficiencia gubernamental. Sin embargo, la explicación no se agota en la racionalidad. Hay una dimensión cultural, más allá de la racionalidad, que ha ignorado el enfoque institucionalista. En la perspectiva cultural, la corrupción persiste en México porque los ciudadanos no valoran suficientemente la ausencia de corrupción. Consideran que de acuerdo sus sesgos valorativos, la corrupción constituye una opción para el acceso a bienes y servicios. El sistema de acceso funciona como parte de un entramado cultural que ha permitido la persistencia de la corrupción como parte normal de su funcionamiento. El argumento es entonces doble. Por un lado, existe tolerancia a la corrupción en México en función de una serie de características relacionadas con su cultura política, lo cual podría representar una mejor aproximación de diferentes tipos de perfiles que reflejan un nivel de tolerancia a la corrupción en México. El segundo argumento, es que en las actuales condiciones del sistema democrático, existe un desencanto por la democracia debido a que éste no logró despojarse de la lógica de corrupción heredada del sistema hegemónico que se vivió en el país.

La cultura ha constituido durante mucho tiempo un conjunto de elementos del pensamiento y de la acción basados en cargas normativas, costumbres, hábitos, conocimiento heurístico e incluso conformada por el pensamiento científico y el común derivado del científico (Sheheryar & Eckel, 2012). La amplitud con la que se ha decidido tratar a la cultura ha llegado a constituirla como todo lo que no se explica por conceptos más precisos, conformada por abstracciones difíciles de medir o abarcar dado su amplio conjunto de

manifestaciones y expresiones, lo que la ha hecho quedar apartada de los estudios de carácter más "científico" y siendo objeto de disciplinas que intentan abordarla como una serie de sentimientos y manifestaciones, de sensaciones producto de la parte más subjetiva de la mente humana.

Algunos estudios sociológicos han decidido encasillarla como una serie de conocimientos subjetivos, cuya implicación intenta estar en la psique de las personas y cuyas expresiones generalizadas son productos homogeneizados y compartidos por una entelequia más abstracta llamada "colectivo imaginario", con lo cual intentan universalizar, regularmente sin evidencia empírica (Lomnitz, 2005), los comportamientos intersubjetivos de entidades colectivas. El punto de dichas investigaciones no es precisamente su afán de generalización, aunque sí su poco rigor científico. Las explicaciones subjetivas no logran esclarecer los puntos precisos en los cuales dichas manifestaciones culturales expresan relaciones de tipo más causal, o bien, sirven de base para explicar fenómenos que intentan exponer sin quedar estos a capricho de las personas y sus momentos de espontaneidad y ocurrencia.

Por algunas de estas razones, el trabajo que aquí se presenta toca levemente algunas de las manifestaciones que en la literatura del tema se han denominado como culturales o han sido asociadas a la llamada cultura de la corrupción, pero con otro énfasis. Dicho lo cual, la cultura de la corrupción, en efecto, parece constituirse como un enramado más complicado de relaciones y contextos que facilitan el comportamiento de individuos en torno a la presencia o tolerancia de eventos de corrupción.

En este sentido, la tolerancia implica una serie de factores culturales que influyen en el esquema de pensamiento de los individuos, con el fin de armar un conjunto de ideas que definen acciones específicas para que el individuo pueda dar espacio a opiniones en las que no necesariamente estaría de acuerdo, o bien, en las que de forma oportunista, puede flexibilizar su postura con tal de obtener un beneficio. La tolerancia, en este último sentido, constituiría un mal que establece una flexibilización para aceptar una premisa conveniente por encima del beneficio social, de grupo o del bienestar colectivo, ponderando en mayor medida el beneficio personal. Es entonces la tolerancia a la corrupción uno de los

mecanismos de maximización de la utilidad de los individuos que establece una relación marginal de sustitución entre la cantidad que pueden ceder las personas para aceptar un mal, la corrupción de políticos y funcionarios en este caso, con tal de recibir algo a cambio, para efectos prácticos, que dichas figuras hagan al menos su trabajo.

Sin embargo, todos los individuos ponderan su bienestar personal por encima del de cualquiera; de manera franca, el bienestar personal es una característica de supervivencia, constituye, dentro de un esquema racional, una respuesta lógica a las acciones de los individuos. El sentido de "aprovechamiento de la oportunidad" es llevado de manera racional hasta el límite de la ética y la moral. Dichas barreras normativas definen el sentido de aprovechamiento desmedido, oportunista en el sentido en el que el individuo no tiene mesura respecto de los límites del bienestar colectivo ni de la moral pública.

En México, durante muchos años, se ha hablado de diversos casos de corrupción, en distintos niveles de gobierno que han puesto de relieve acciones por parte de políticos y funcionarios que ejemplifican el aprovechamiento desmedido y oportunista de los puestos de poder, así como algunos otros que a pesar de ser evidenciados y conocidos, parecen ser tolerados, asimilados como parte del funcionamiento del sistema político. Algunos de estos casos generaron mucho eco tanto por las personas involucradas como por ciertos aspectos peculiares del tema. Por ejemplo, el caso del presidente municipal de San Blas Nayarit, Hilario Ramírez Villanueva alias "Layín", que dijo en su campaña a la re-elección por la presidencia municipal que en su anterior periodo sí había robado, pero poquito. Aún con tal dicho, obtuvo la reelección.

Como se ha mencionado, diversas frases de origen popular tales como: "Dios mío no me des, ponme donde hay", "El que no transa, no avanza" o, "Que roben, pero que salpiquen" expresan una síntesis de la comprensión de modalidades de la corrupción en México. Dichas expresiones del dominio popular mexicano constituyen una síntesis de la lógica y operación de las instituciones formales e informales del país. Su surgimiento no parece ser un accidente, sino establecidas como derivación de la lógica de operación de las

instituciones gubernamentales y el sistema político-administrativo, sustentadas en acuerdos informales que se incorporaron como parte normal de su funcionamiento.

Dichas frases representan una forma en la que los intercambios para la obtención de beneficios, pueden darse a través de acciones de carácter ilegal: “la transa”, el robo, lo ilícito, la farsa, el embuste. Este tipo de acciones surgieron como parte de una lógica común, formada por la interacción entre la sociedad y sus instituciones, entre gobernantes y gobernados, entre funcionarios públicos y ciudadanos (Haller& Shore, 2005). Durante mucho tiempo, este tipo de reglas informales comúnmente conocidas y toleradas, han caracterizado las formas de operar decisiones. Se han constituido como atajos heurísticos para comprender lógicas institucionales que permitan arribar a acuerdos en la vida política, administrativa y social en México.

El tema de la corrupción ha tenido aristas de corte más tradicional. Las explicaciones de la corrupción se han centrado en la medición de las percepciones de la gente, en torno a un posible nivel del problema en contextos determinados, donde operan diversos tipos de lógica corrupta (Rose-Ackerman, 1998; Hawthorne, 2015; Arellano & Hernández, 2016). También se han intentado dar algunas explicaciones de carácter causal donde ha sido complicado su abordaje, ya que la corrupción se mantiene como una actividad oculta, que sucede a espaldas de los demás por su carácter ilegal e inmoral (Treisman, 2000; Rose-Ackerman, 2016). En la literatura existe abundancia de estudios sobre la corrupción que utilizan unidades de observación cross-national o bien, que intentan explicar la corrupción percibida o los efectos de ésta en diversas variables como el crecimiento económico, la democracia, la confianza y la legitimidad gubernamental, entre otras (Rose-Ackerman, 2016; Lambsdorff, 2006, Treisman, 2000).

Sin embargo, no hay estudios en México que se hayan centrado en la explicación de la tolerancia a la corrupción de políticos o de funcionarios públicos, con el fin de observar si este tipo de conducta está interiorizada en el comportamiento político de las personas. La tolerancia a la corrupción se relaciona con dos situaciones. Los mexicanos toleramos la corrupción por que, durante muchos años, fue la forma en la que el sistema operaba y sigue

en muchos sentidos operando. La distribución de beneficios públicos, la forma de hacer negocios (Canales, 2015) y las relaciones marcadas con los encargados de las instituciones del poder público, establecieron lógicas de acción informal, donde el acceso a los beneficios gubernamentales se encontraban cooptados por las élites políticas y administrativas. Acceder a los beneficios del gobierno, implicaba encontrar apoyos informales dentro de sus instituciones, se entendía que había que permitir cierto grado de abuso corrupto por pate de las autoridades para influir en que las cosas se hicieran.

Por otro lado, la tolerancia a la corrupción parece ser una buena aproximación de la propensión a la corrupción. En esta investigación particularmente se explica la relación entre diversas variables que caracterizan un perfil de pensamiento político y su tolerancia a la presencia de un esquema de abusos de la autoridad pública, justificar ciertos niveles de corrupción si estos permiten el acceso a los servicios derivados del quehacer gubernamental. En este sentido, las características de pensamiento y acción política dan un mayor reflejo de la forma en la que los ciudadanos se relacionan con el sistema político y administrativo, a través de opciones informales como la corrupción como respuesta ante la insatisfacción de necesidades.

La medición de la tolerancia a la corrupción muestra qué tanto están dispuestos a ceder los individuos en términos de aceptar ciertos niveles de corrupción, con tal de obtener beneficios. De esta forma, se revela qué tanto la corrupción constituye una práctica normalizada en la relación con figuras de autoridad política y administrativa. En individuo desvela entonces la forma en la que toleramos políticos deshonestos o funcionarios que se aprovechan del puesto con tal de que podamos acceder a la realización de los beneficios de la acción gubernamental. Esta perspectiva que plantea la tolerancia a la corrupción como un referente de la acción potencial de los individuos, como una relación marginal de sustitución que los individuos efectúan para aceptar determinados niveles de corrupción, nos permite analizar de forma amplia, en el enfoque institucionalista y el cultural circunscrito a la cultura y comportamiento políticos, que contribuyen a una explicación más certera de la persistencia de los niveles de corrupción.

1.6 Las opciones ante la ineficiencia gubernamental: participar o al menos tolerar la corrupción.

Sin embargo, como ya he señalado, la corrupción es más que esto. La corrupción establece una dinámica de intercambio de beneficios inmorales entre agentes sociales, que acentúa las diferencias de poder o bien, demerita la noción de legalidad en la sociedad y afecta la moral pública. Las políticas de combate a la corrupción establecidas por diversos gobiernos mexicanos se han centrado en la definición tradicional de la corrupción, poniendo a éste fenómeno como un problema patológico de las instituciones gubernamentales y centrando su "combate" en la persecución de delitos de corrupción, tales como enriquecimiento ilícito, desvío de fondos e incluso, errores de procedimientos, como los elementos centrales que definen tal actividad.

El resultado ha sido evidente, la percepción de la corrupción no ha disminuido, mientras que los escándalos de corrupción y eventos relacionados con ella, parecen ir en aumento. ¿Qué ha pasado? ¿Por qué el gobierno a pesar de todos los esfuerzos institucionales, de las banderas discursivas del combate a la corrupción no ha podido establecer mejoras significativas en su reducción? ¿Por qué se presentan cada vez más casos de corrupción? ¿Por qué los funcionarios públicos son corruptos? ¿Por qué los ciudadanos participan en actos de corrupción? ¿Por qué nos parecen normales algunos de estos casos? ¿Por qué no los denunciamos? ¿Por qué los toleramos? La evidencia nos mostrará que la ineficiencia gubernamental sigue prevaleciendo como un problema que incentiva la presencia de actos de corrupción y, por otra parte, que culturalmente hemos aprendido que una llave de acceso a los bienes y servicios públicos, se "da de mejor forma" cuando se activa el mecanismo de la corrupción.

El aumento del impacto de la corrupción como problema es cada vez más trascendente. En la época actual suelen conocerse más los diversos casos de malversación de fondos o casos de *grand corruption* que plantean investigaciones sobre desvíos de recursos por parte de políticos o funcionarios de alto nivel. Sin embargo, aunque los ciudadanos condenan este tipo de actos, el pensamiento racional los lleva a decir que pueden existir cierto nivel de corrupción, si a cambio se establece un beneficio, por lo que la corrupción se establece

como una respuesta informal de intercambio de beneficios donde "todos" parecen ganar. La corrupción responde a dinámicas institucionales y sociales. Las sociales se encuentran mayormente asociadas con lo que los individuos pueden lograr en ámbitos de carácter más informal, incluso obviando o prescindiendo de la autoridad gubernamental. Las institucionales están intrínsecas en los ordenamientos legales, ya sea incumpliéndolos o, peor, aún, cumpliéndolos.

Los diversos esfuerzos en materia de corrupción que se han hecho y que se quieren seguir gestando no consideran otros elementos, incluso la elaboración de otro tipo de diagnósticos que permitan clarificar los mecanismos sociales, las culturas organizacionales, los elementos de carácter local que permitan abordar el problema de manera más amplia y precisa. Dichos diagnósticos contribuirán a la elección de una teoría de entrada (Merino, 2013) de la política pública que permita el esclarecimiento de las relaciones causales del problema público que se quiere combatir. Si este problema está mal definido y la teoría de entrada utilizada es errónea, todo el proceso de la política pública estará mal. En el caso de la corrupción, las teorías han visto parcialmente el problema, pero, ¿qué falta por analizar?

1.7 Modelo Sintético: combinación de la explicación racional - institucionalista y cultural

La conducta oportunista[10] de los individuos en torno a la corrupción tiene un patrón común debido a su esquema causal, independientemente de los factores más racionales o de tipo culturales que lo influyan. ¿Cómo puede ser esto? Simple. El individuo pondera dentro de su función de utilidad qué tanto puede ceder de su bienestar con tal de obtener lo que quiere. En el caso particular de esta investigación dicho bienestar viene dado por el acceso que tienen los individuos a la realización de trámites o servicios públicos o bien, por el planteamiento hipotético hecho al individuo sobre la obtención de los beneficios

[10] La corrupción se desarrolla en un "entorno de seres racionales, que buscan satisfacer sus intereses propios, donde los recursos son escasos, la información es imperfecta, el monitoreo tiene un costo alto y las oportunidades son abundantes" (Rose-Ackerman, 1978 en: Roemer, 2003). Se asume que los individuos quieren lo mejor para sí mismos, son egoístas, por lo que podemos esperar que los individuos serán oportunistas si su beneficio esperado es mayor que su costo esperado al involucrarse en actos de corrupción (Roemer, 2003).

gubernamentales derivados del cumplimiento de las funciones de las figuras de autoridad, políticos o funcionarios públicos.

De esta forma, el esquema en el que se suscita la corrupción plantea el esquema clásico de agente- principal. El gobierno, llamémosle principal[11], a través de burocracias o bien de figuras de autoridad tales como los políticos o funcionarios públicos, llamémosles agentes, definen políticas públicas para los ciudadanos (clientes). Los clientes simplemente buscan que los agentes hagan su trabajo para obtener los beneficios derivados de las políticas (Roemer, 2003). Los clientes, como actores racionales, están dispuestos a pagar un precio con tal de obtener lo que quieren. Los agentes tienen la oportunidad de modificar su conducta para favorecer a un cliente dado que evalúan su oportunidad: el riesgo de sanción ante el incumplimiento de las pautas dictadas por el principal o incluso, la utilización intencional de barreras de acceso para obtener beneficios adicionales para su bienestar.

Ante tal esquema, los actores basados en su racionalidad y en su esquema de preferencias formado por todos los sesgos normativos, ideológicos y de cálculo de costos, plantearán la existencia o tolerancia a actos de corrupción, si estos les permiten acceder a los bienes públicos. Es decir, los individuos accederán a la corrupción o a tolerar la corrupción si ésta le garantiza la obtención de los beneficios deseados, conservando su nivel de utilidad, aún cuando halla un costo extra que pagar por ello.

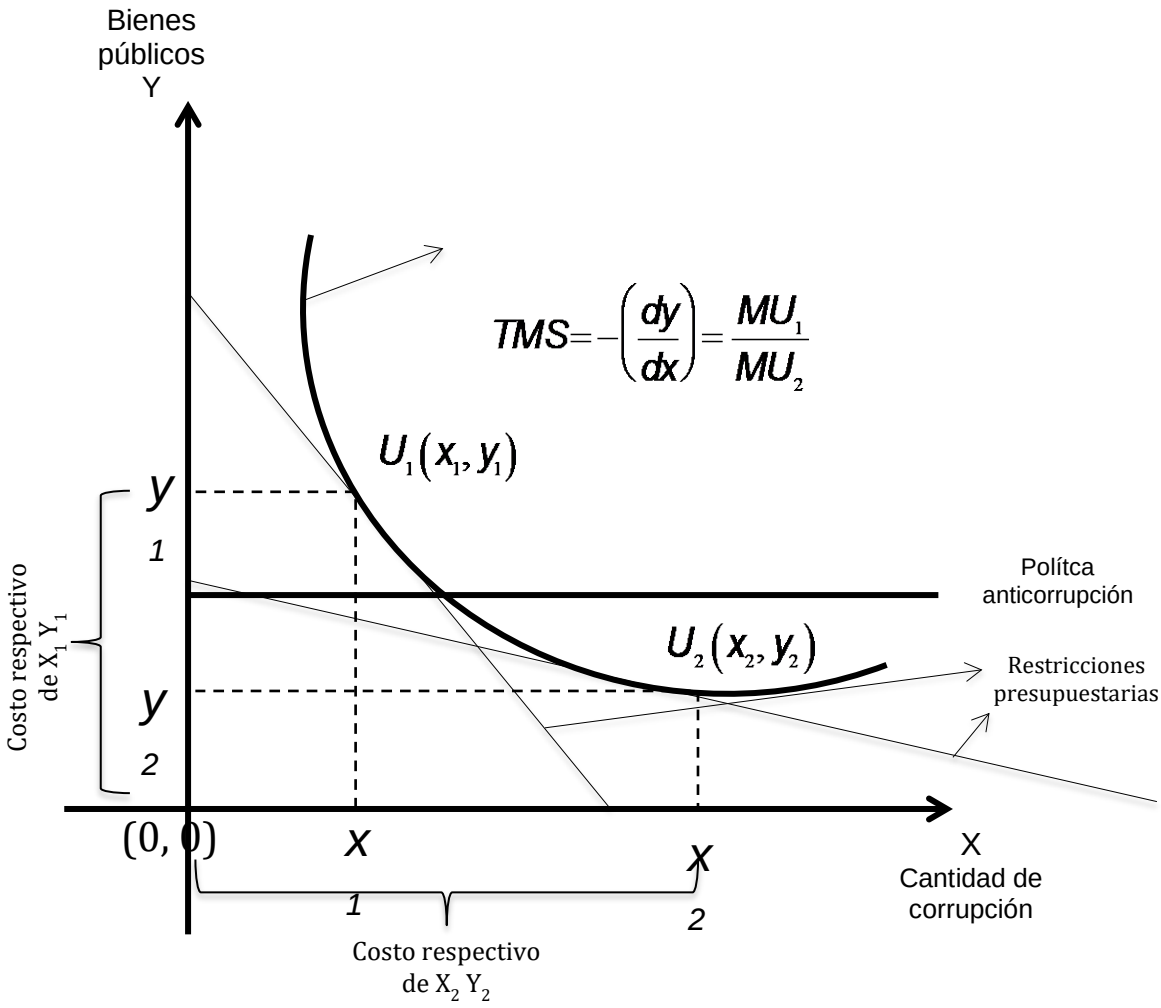
En este sentido, supongamos un esquema general donde todos los individuos de la sociedad tienen una función de utilidad compuesta por una canasta de dos elementos: los bienes públicos[12] y la corrupción. Dicha función de utilidad, $U(x, y)$, plantea una relación marginal de sustitución entre la cantidad de corrupción que el individuo estaría dispuesto a aceptar con tal de acceder al menos a cierta cantidad de bienes públicos, conservando su nivel de utilidad. La política anticorrupción, de existir, plantearía la reducción de las cantidades de

[11] El principal define las acciones a cumplirse a través de reglas

[12] En este caso, de forma abstracta, los bienes públicos están caracterizando la obtención de los beneficios derivados de las políticas públicas. Para el caso concreto de esta investigación estos incluirían el acceso a los trámites y servicios analizados: trámites ante ministerios públicos, trámites vehiculares, trámites ante un juzgado civil. Además, representaría también la obtención de beneficios derivados de los actos de las figuras de autoridad, es decir, cuando los políticos y funcionarios cumplen con sus funciones.

corrupción de los individuos garantizando niveles de acceso a los bienes públicos, conservando la utilidad de los individuos.

Diagrama 1.1. Tasa marginal de sustitución del ciudadano entre niveles de corrupción y bienes públicos



Fuente: Elaboración propia con base en Varian, 2003.

En función del Diagrama 1, observamos que los niveles de utilidad de las tasas de sustitución entre el acceso a los trámites, servicios o beneficios generales de la acción

gubernamental[13] y los niveles de corrupción que el ciudadano permite, juegan un rol central para establecer lo que el ciudadano considera medidas equivalentes en su utilidad. Se parte del hecho de que $U_1(x_1, y_1) = U_2(x_2, y_2)$ dado que pertenecen a la misma curva de indiferencia y representan utilidades iguales en el conjunto factible de decisiones. El individuo puede llegar a ceder mayores niveles de corrupción, con tal de acceder al menos a una parte de los bienes públicos que considera. Una política anticorrupción, como lo señala el diagrama, pretendería volver inelástica la cantidad de corrupción, garantizando un mínimo de acceso a los servicios, haciendo que el individuo se despreocupe de la tolerancia o de la participación que pudiese tener hacia la corrupción.

Este esquema general aplica en abstracto tanto para los niveles de tolerancia de corrupción preferidos por los individuos, como para la participación de los individuos en actos de corrupción. Si la ganancia en utilidad representa niveles de bienestar iguales, el individuo puede decidir participar en un acto de corrupción si éste le permite el acceso a los servicios que necesita, por lo que el vínculo entre las explicaciones institucionalista y culturalistas pueden comenzar a desdibujarse, ya que lo que esta detrás de ambas decisiones es la obtención de los bienes públicos y la minimización de los efectos de la ineficiencia gubernamental.

Realizar un trámite, por ejemplo, implica costos en tiempo y dinero, así como tolerar la corrupción conlleva una pérdida social en, por ejemplo, las arcas gubernamentales al permitir que los funcionarios se aprovechen del puesto o que los políticos sean deshonestos. Esto implica por parte del individuo una conducta de deshonestidad, poco comprometida con el sentido ético de las cosas. De esta forma, si el individuo actúa de manera honesta (C_hon), el trámite o la intolerancia a la corrupción, le cuesta más que hacerlo de forma corrupta (que permitir la corrupción, que sobornar) (C_cor):

[13] En la presente investigación los trámites y servicios son la representación de lo que la microeconomía de forma general establece como bienes públicos. Es decir, los bienes públicos son aquellos bienes provistos por el estado a los cuales todos los ciudadanos deberían tener acceso sin rivalidad ni exclusión. En general se ha entendido la provisión de servicios públicos como dichos bienes aún cuando se tenga que pagar un costo para su acceso.

$$C_{hon} > C_{cor}$$

Por lo que la diferencia entre ambos costos define el costo de oportunidad de la corrupción (C_{opor}):

$$C_{hon} - C_{cor} = C_{opor}$$

Los ciudadanos tienen la opción de comportarse de manera consistente con los valores ciudadanos y democráticos, con la conducta ética que orientaría sus acciones al ámbito de la honestidad, lo cual también les implica obtener cierto grado de utilidad (U_{dem}).

Entonces, un ciudadano participará en un acto de corrupción cuando el costo de oportunidad es mayor al beneficio que acarrea la conducta adecuada, el cumplimiento de la honestidad:

$$\text{Corrupción} = 1 \quad \text{si } C_{opor} > U_{dem}$$

En cambio, no participará en la corrupción, no la tolerará, si el costo de oportunidad es menor al valor que le asigna a las virtudes cívicas:

$$\text{Corrupción} = 0 \quad \text{si } C_{opor} < U_{dem}$$

Por lo que la conducta corrupta, la propensión al establecimiento de la participación o la tolerancia de ésta se explica por los costos de oportunidad. Lo que hay que especificar es qué elementos de los costos de están pesando más en la decisión, es decir, qué elementos problemáticos de los trámites influyen en la participación de los individuos en actos de corrupción, qué valores y actitudes de la democracia afectan más la tolerancia a la corrupción.

La tolerancia a la corrupción parte del hecho de que el individuo es evaluado por un margen de pasividad o resignación hacia un acto en particular, establecido por un funcionario o

político corrupto, sobre todo si al final el ciudadano recibe algún beneficio o mantiene una expectativa de pago. Esta tolerancia indica qué tanto el individuo está dispuesto a flexibilizar sus valoraciones con tal de recibir algo a cambio. En términos de teoría económica es congruente: el individuo ponderará el valor por el cual está dispuesto a ceder parte de su "bienestar", con tal de recibir un resarcimiento a cambio de su tolerancia, dejar hacer y dejar pasar.

Tolerar la corrupción implica dar espacio a la flexibilización de la postura en la cual el ciudadano considera que un poco de corrupción no es mala, o bien, la corrupción es aceptable en la medida en que es benéfica a los fines propios, o más aún, normalizada y aceptada como punto de intercambio negociado entre quienes tienen poder o al menos mantienen una situación de ventaja con respecto a los demás y aquellos beneficiados por la utilización incorrecta de las decisiones derivadas de éste.

En función de la revisión de la literatura se entiende aquí que las actitudes individuales en torno a la corrupción se ven influidas por experiencias cotidianas de los individuos sobre ésta, delimitadas por sus contextos sociales, institucionales y económicos (Cameron, et al. 2009; Alatas, et al, 2009), así como por la forma en que se hacen negocios (Canales, 2016) y se establecen relaciones con el poder público. Con ello, los individuos deciden "castigar" los actos o personas involucradas en la corrupción o establecer una justificación dependiendo de la evaluación realizada a la magnitud de los hechos, los beneficios obtenidos o las expectativas generadas (Truex, 2010; Winters, 2012), ante la evaluación del costo de oportunidad de la corrupción y su aceptación como vía de acceso a los beneficios públicos.

Capítulo 2. Estado del arte. Cómo hemos estudiado la corrupción.

2.1 Algunos elementos del concepto de corrupción.

En tiempos recientes, la corrupción se ha presentado como uno de los problemas más importantes a resolver. Se ha entendido de manera generalizada que la corrupción es el abuso de los puestos públicos para la obtención de beneficios privados (Rose-Ackerman, 1999), lo cual genera múltiples afectaciones tanto a nivel individual como colectivo. En este apartado se resumen diversos estudios que han contribuido al entendimiento de la corrupción, sus principales perspectivas y la forma en la que se ha medido o abordado. Se hace énfasis en los tipos de corrupción y los nexos comunes que sirven para explicarla. Se observan los nexos causales habituales: es conveniente por pautas culturales o cálculo racional, pero siempre, porque ofrecen una salida para la obtención de beneficios.

La corrupción es un problema que provoca el desvío de los objetivos, intereses y beneficios planteados por las instituciones estatales hacia otros de carácter privado. Afecta el bienestar de las personas, daña el desarrollo económico, además de perjudicar la capacidad de respuesta del gobierno. Beneficia a individuos o grupos organizados que vulneran el funcionamiento de las instituciones, afectando a los potenciales beneficiarios de lo que constituiría el correcto quehacer institucional. Se ha entendido también como una afectación indirecta, donde los ciudadanos, sin ser conscientes de los actos de corrupción, se ven afectados por la ineficacia de las instituciones, provocando una disminución de los beneficios hacia todos los sectores de la población. Dicha ineficacia institucional puede ser percibida de diversas formas: como abusos del ejercicio del poder, despilfarros de las élites en el gobierno o de grupos que carcomen las arcas de éste y laceran el sentido público de las acciones gubernamentales. Pueden también ser vistas como fallas de los trámites y características organizacionales provocados de manera intencional o generados por la sinergia organizacional, donde los procedimientos son obsoletos y pueden constituir obstáculos para la prestación correcta de un servicio.

En un contexto como el mexicano, la corrupción sucede de diversas formas, es tolerada y, peor aun, es normalizada (Arellano, 2012; Canales, 2015). La tolerancia a la corrupción se

normaliza con la aceptación de la arbitrariedad en las prácticas gubernamentales, en las políticas y en la forma de hacer política. Esta tolerancia podría darse por dos motivos fundamentales: por el hecho de recibir un beneficio o bien, por mantener al menos la expectativa de recibir o esperar algo a cambio, formas de resolver las cosas que conllevan al establecimiento del mecanismo de la corrupción. Dicho mecanismo constituiría la opción más factible para la obtención de lo que se quiere y donde el establecimiento de una conducta alterna o con una noción de cambio, parecería más estar lejos del ciudadano común que desea la provisión de sus bienes y servicios.

Recientemente, diversos estudios han tratado de redefinir el problema. Los fenómenos que abarca la corrupción son más vastos y complejos de lo que se había pensado. Esto debido a que la manifestación del fenómeno de la corrupción tiene diversos mecanismos causales. Dichos mecanismos pueden enmarcarse metodológicamente en explicaciones centradas en el individuo (Rose–Ackerman, 1999; Klitgaard, 1988; Morris, 2003; De Graaf, 2007; Thompson, 2013) u otras centradas en la noción de acción colectiva (Persson, Rothstein & Teorell, 2013) y organizacional (Lambsdorff, 2006; Adving, et al., 2000; Meier, 2000; Warren, 2004; Pinto, Leana & Pil, 2008). Dentro de estas, se han desarrollado perspectivas que ponen énfasis en los elementos de carácter normativo y en aquellos que intentan circunscribir objetivamente elementos asociados a la ocurrencia de corrupción en procedimientos y vacíos institucionales.

La corrupción como parte de una conducta humana difícil de asir puede también ser entendida como una actividad intrínseca a diversos valores culturales, a las prácticas y hábitos que cotidianamente son parte de un comportamiento cultural. Estos valores pueden ser un posible reflejo de acuerdos informales socialmente aprendidos y relacionados con el contexto. Se entiende con ello que la lógica por la cual se da el establecimiento de beneficios inmorales, anti éticos, puede llegar a instituirse como algo “normal”. Se puede llegar a establecer un sistema de arreglos informales sobre la base de la regularidad que conlleva, incluso, a un equilibrio social. Sobre la base de esta normalidad se instituyen mecanismos informales intrínsecos al comportamiento de individuos, de relaciones sociales

y al funcionamiento de organizaciones (Haller & Shore, 2005; Balachandrudu, 2006; Arellano, 2012).

Esto implica comprender hasta qué grado la corrupción está llenando los vacíos de la legalidad estatal, a la ausencia por una noción clara del estado de derecho, de la moral social, de la ética de los individuos. Funciona entonces como mecanismo de compensación ante la ineficiencia institucional, como posible arreglo ante una falla de gobierno o bien, incluso como mecanismo de cooperación social. El problema central del entendimiento, estructura y combate de la corrupción se da en la forma de concebir y conceptualizar dichos actos, en comprender la lógica de su ocurrencia sistemática en individuos y organizaciones. Con ello, se entiende que la corrupción tiene aristas diversas, multicausales, que implican comprender la relación de las decisiones de los individuos para participar en ella, tolerarla o bien, de los contextos institucionales y organizacionales que la incentivan.

Los mecanismos de la corrupción pueden tener sus raíces en la subjetividad de los individuos y en la forma en la que el contexto incentiva dichas condiciones para su surgimiento. El sistema de relaciones sociales posee un fuerte componente cultural, pero a su vez, pueden tener una fuerte influencia de elementos institucionales que actúan sobre el individuo. Por ello, pueden establecerse diversas perspectivas para analizarla. Una de las que se considerarían más congruentes para brindar tal explicación es aquella del análisis neoinstitucional, particularmente en su perspectiva económica, que postula en términos generales que las instituciones importan, entendiendo a las instituciones como reglas que regulan los patrones de comportamiento.

Dichas reglas tienen efectos en las conductas suscitadas por el formalismo y el criterio racional del individualismo de las personas tendientes a maximizar su utilidad (Schedler, 2000). Los individuos poseen un sistema ordenado de preferencias respecto de lo que consideran su bienestar (utilidad) y con base en ello, establecen sus decisiones. Dichas decisiones se han mal entendido como si fueran lógicas de decisión automáticas y absolutamente predecibles, basadas en un esquema de racionalidad perfecta. Sin embargo, algunas de las evidencias que aquí se mostrarán, sustentadas en componentes de la cultura

política, sugieren que dicho esquema decisional, aunque se mantiene de manera general, pondera las cargas normativas, ideológicas y de preferencias. Es una racionalidad limitada en el sentido establecido por Simon, circunscrita por las restricciones institucionales y las ponderaciones subjetivas de los individuos. Estas restricciones permiten entender que la corrupción es, más que un comportamiento inmoral, un mecanismo de negociación. Éste implica un sistema de compensación entre los involucrados que permite a la corrupción subsistir como mecanismo de maximización de la utilidad.

Como se mencionó anteriormente, se ha generalizado una definición de corrupción como el uso oportunista de una situación de ventaja para obtener un beneficio privado, por encima de la legalidad o lo correctamente establecido. De forma más en sintonía con el argumento neoinstitucionalista, Susan Rose-Ackerman (1999) la define como la relación empírica entre los costos de oportunidad y la debilidad de los diseños institucionales, lo que fundamentalmente refleja la conducta oportunista de los individuos ante vacíos en las reglas que les permiten maximizar sus beneficios individuales. Estos beneficios privados generan una situación ventajosa en comparación con quien respeta las reglas establecidas, de lo cual podrían derivarse varias consecuencias.

Una consecuencia es el debilitamiento de las instituciones, lo cual afecta la noción de legalidad e imparcialidad de la acción gubernamental (Rose-Ackerman, 1999; Lambsdorff, 2006; Kurer, 2005). El desempeño de las instituciones gubernamentales se aleja de sus objetivos de brindar beneficios sociales de forma imparcial. Con ello, termina por actuar a favor de personas o grupos específicos, lo que provoca una mala provisión de bienes y servicios, así como un cuestionamiento a la legitimidad de las acciones gubernamentales y la eficiencia que deben mostrar. Otra consecuencia está relacionada con el abuso del poder y el oportunismo. Quienes participan en la comisión de un acto de corrupción se ubican por encima de la legalidad y establecen con ello una condición de mejoría social obtenida de forma indebida. Estos costos sociales y económicos perversos, acentúan una condición de ventaja y por tanto, de desigualdad en relación con los demás, por el abuso del poder o el oportunismo mostrado ante una situación de corrupción latente.

De esta forma, los actos de corrupción pervierten el espacio público, lo cual significa que atentan contra las garantías y derechos de las personas. Toda persona tiene derecho a la protección de las leyes y a su vez el principio de legalidad mismo se basa en el trato igualitario ante la justicia. Por ello, la corrupción es un atentado contra la legalidad, por que daña el sentido adecuado y correcto de hacer las cosas. Como es una condición de ventaja derivada de una situación ilegal, termina por perjudicar todo el sistema de protección de derechos sustentado en nuestra Constitución y en las leyes del país, donde impera la parcialidad en la provisión de justicia.

Este primer marco que plantea la corrupción tiene muchas aristas pero varios núcleos en común. La corrupción la desarrollan los individuos como parte de su conducta oportunista pero también, incentivados por la ineficiencia gubernamental y cobijados por la impunidad y la acción débil de un sistema de justicia débil en la actuación contra este tipo de delitos. Por otra parte, se ha dicho que la corrupción es una acción de funcionarios públicos, pero donde también el individuo es cómplice de los actos o al menos, en diversos casos, de su tolerancia. El contexto actual de corrupción tiene en el país múltiples expresiones y contextos, de tal forma que existe una intrincada red de elementos para su desenvolvimiento.

Por ello, vale la pena revisar qué tanto los ciudadanos, los políticos y los funcionarios públicos pueden ser partícipes de la corrupción. En cualquier persona, ciudadano, funcionario público o político, está latente la comisión de dichos actos porque se trata de una conducta estratégica de negociación, lo cual hace de ésta, una característica oculta del comportamiento de los individuos.

Se han argumentado en el debate de la corrupción dos vertientes del tema: La división entre gran corrupción y casos pequeños de corrupción (*grandcorruption* y *pettycorruption*) (Rothstein, 2014). Los primeros corresponden a los elaborados dentro de las estructuras gubernamentales que afectan a gran escala las arcas del gobierno e implican desfalcos importantes con afectaciones sociales perdurables. Los segundos implican favores

pequeños entre un número reducido de personas, regularmente haciendo referencia a los sucesos de corrupción que se suscitan en la provisión de trámites y servicios públicos.

En el sentido anterior, la mayoría de las definiciones de corrupción se han centrado en aquella que ocurre a nivel gubernamental, hechas desde el abuso del poder público. Pero qué pasa cuando el ciudadano está involucrado en los actos de corrupción o bien, el ciudadano manifiesta algunos sesgos normativos e ideológicos que revelan cierta tolerancia a la existencia de actos de corrupción. Tal vez la definición más generalizada, que despersonaliza el puesto público y abstrae el acto de corrupción como una conducta indebida es la que considera a la corrupción como el uso oportunista de una situación de ventaja para obtener un beneficio privado de carácter ilegal o al menos inmoral (Rose-Ackerman, 1999; Lambsdoff, 2007; Haller & Shore, 2005).

Por tanto, la conducta de la corrupción tiene algo en común para todos los agentes que la ejecutan: es una conducta oportunista. Revela que el sujeto involucrado ponderará, de acuerdo a una función de utilidad y un sistema de ordenación de preferencias, elegir la corrupción como un mecanismo para mantener su utilidad. Este nivel de utilidad se mantiene de acuerdo a la evaluación del pago o beneficio que recibirá, o al menos la expectativa de pago que le resultará de aceptar algún nivel de corrupción. Esto quiere decir que el individuo puede establecer el nexo de sus preferencias personales con aquel cálculo del costo de oportunidad ante los incentivos organizacionales para la obtención de lo que se quiere. Dicho esquema revela que la conducta corrupta tiene una fuerte dependencia en la conexión de las preferencias de los individuos y con los contextos institucionales donde se realiza. Esto no quiere decir que no haya individuos con cierto nivel de ética que, aún en las mismas situaciones y contextos, no ponderen sus valores de actuación correcta. Lo que quiere decir es que, llevado al límite, el esquema explica que la conducta oportunista, aunado al cálculo de los costos de oportunidad, reflejará la propensión a ceder que los individuos tienen para obtener lo que desean.[14]

[14] Existen diversos análisis interesantes de la conducta oportunista y la corrupción. Se puede mencionar aquí el de Stepurko (2013), donde se plantea la forma en la que operan los "regalos" hacia funcionarios del servicio médico, con el fin de obtener mejor atención en el servicio, donde incluso algunos los usuarios defienden la persistencia de estos como parte de una mejora del servicio.

La corrupción es entonces, multicausal, llevada a cabo por individuos e incentivada por contextos institucionales. Es persistente en el contexto mexicano porque la amalgama lograda entre las reglas formales y el oportunismo encuentran una salida en el abuso del poder público por un lado; pero por otro, el individuo también puede evaluar su costo de oportunidad para establecer una decisión de su participación o de su tolerancia como salida eficiente al logro de sus fines. Y si la corrupción es un mal, si genera ineficiencia institucional y lacera el bienestar público, ¿por qué contribuimos a ella siendo partícipes o tolerándola? ¿qué tipos de corrupción incentivamos? ¿Tienen pautas en común a pesar de las múltiples causas que las provocan?

Para comprender mejor el contexto de corrupción en el que México se desenvuelve y entender por qué somos un país donde la corrupción parece ser un problema inserto en diversas lógicas formales e informales de decisión, debemos dar claridad a todos los posibles elementos de la conducta corrupta. Ello con el fin de explicar las diversas proporciones de responsabilidad de los agentes en los actos de corrupción

2.2 Tipos de corrupción

La noción de corrupción indica casi siempre una actividad que ocurre cuando hay algo que ocultar, algo clandestino, con la única intermediación de los pares involucrados. Oculto o no, puede darse también mediante procedimientos legales y abiertos. La corrupción implica un grado de secreto, algo que no debe saberse, un grado de discrecionalidad intrínseco entre los involucrados que le da la dimensión de ilegalidad o bien, de inmoralidad (Niujten, 2007). En este trabajo se analizan sólo dos modalidades de corrupción: la del cohecho, realizada a través de los sobornos a funcionarios públicos y la actitud de tolerancia a la corrupción, que propiamente no implica un tipo específico de corrupción, sin embargo, ayuda a esclarecer el posible mecanismo causal de decisiones del individuo, sobre todo cuando esta tolerancia se conecta con un sistema de valoraciones que el individuo utiliza para tenerla. Se revisan diversos tipos de corrupción con el fin de señalar elementos en común y esclarecer la posible lógica detrás del mecanismo que la hace persistente.

Recientemente diversos estudios sobre corrupción intentan abarcar la complejidad de sus causas. Toman en cuenta diversas dimensiones, con lo que podrían contribuir a una comprensión más fiel del fenómeno. Los estudios de Cameron, et al. (2009), Alataset al. (2009), Truex (2010) Thompson (2013), de Haller & Shore (2005), Abbinket al. (2002), Serra & Wantchekon (2012) establecen características de la corrupción que implica entenderla como un fenómeno organizacional, institucional y como una práctica social, pública y privada, formal e informal que establecen los individuos, como parte de una relación social para la obtención de beneficios poco éticos.

Se puede decir que la corrupción es un mecanismo basado en las asimetrías que guardan las posiciones de poder relativo[15] entre las personas. Estas ventajas relativas son usadas para la obtención de beneficios indebidos, de carácter ilegal o al menos inmoral, mediante procedimientos formales o informales. La corrupción puede ser llevada a cabo por personas o por grupos, sin embargo aunque es una actividad que realizan las personas, es una actividad de contextos que propician la decisión.

Dichas asimetrías de poder relativo entre las personas pueden definirse como las diferencias entre quien posee un recurso o posición de beneficio por encima de otro, cuyo control depende de este agente A, en el caso común un funcionario público. El agente B es quien desea dicho recurso o beneficio, regularmente el ciudadano. De esta forma, las relaciones de poder o al menos situaciones de ventaja entre al menos dos agentes quedan definidas por dicha diferencia relativa entre ellos: quién posee un recurso y quién lo desea. Los agentes intercambiarán los beneficios comunes ilegalmente, mediante un acuerdo efectuado de forma oportunista e indebida, un beneficio moralmente condenable. En este sentido, la efectuación del acto de corrupción implica más que un acto ilegal, un criterio de negociación.

Estos elementos pueden manifestarse en lenguajes y valoraciones de carácter informal. La gente sabe internamente cómo funciona el sistema de favores en sus países, en sus estados, en sus municipios, en sus localidades, incluso cuando de forma pública no lo acepte

[15] Léase “poder relativo” como: estar en una “situación de ventaja”.

(Fisman, 2006). Esta normalización de las excepciones que los ciudadanos "aceptan", siendo parte del sistema de corrupción, parecen tener un criterio de tolerancia moral de forma general y en el sentir de las personas a nivel local. Los favores, la informalidad, los vistos buenos de los líderes locales, la obtención de licencias y contratos mediante actos de corrupción constituyen secretos a voces en el funcionamiento de una sociedad. De acuerdo con Haller& Shore (2005), "a nivel local, en diversas culturas, los regalos y los sobornos establecen llaves sociales que aseguran el acceso a redes informales para la gente, con pocos recursos económicos, insuficientes beneficios por parte del estado, con acceso limitado a bienes y servicios."

El siguiente cuadro define las lógicas de la corrupción en términos más generales, considerando las dimensiones institucionales, grupales e individuales que podríamos llegar a encontrar en diversos ámbitos. Dicha catalogación no es exhaustiva. Sin embargo nos abre un primer panorama de la lógica de corrupción a partir de la decisión de los individuos y de la posible influencia institucional, es decir, la interacción de contextos y personas.

Cuadro 2.1 Lógica de la corrupción

	*Características institucionales **no ejercen influencia** en la corrupción*	*Características institucionales **ejercen influencia en** la corrupción*
Nivel de decisión individual	**TIPO I** El individuo elige ser corrupto. Procede hacia actos inmorales. (I) Mediante un sentido ético acotado, el individuo busca librar los obstáculos institucionales para cometer algún acto de corrupción.	**TIPO III** Se pervierte la integridad individual y organizacional. (III) Diversos elementos organizacionales facilitan llevar a cabo actos de corrupción. El individuo utiliza dichos espacios organizacionales ambiguos para generar oportunidades de corrupción.
Nivel de decisión grupal	**TIPO II** Las acciones se premeditan por grupos de personas (II) La acción colectiva busca maximizar las opciones de librar los obstáculos institucionales para obtener beneficios de grupo y establecer diversos actos de corrupción.	**TIPO IV** Grupos de corrupción organizada. Su lógica es estructural y sistemática. La lógica de beneficios grupales es acorde a los objetivos organizacionales o ventanas de oportunidad que institucionalmente se facilitan. Organizaciones corrosivas del sentido público. (IV)

Fuente: Elaboración propia.

En la corrupción que aquí se nombra de tipo I se tendría al corrupto solitario, aquel que observa la oportunidad para "saltarse" las reglas establecidas y obtener un beneficio por medios ilegales o informales, por lagunas establecidas en la normatividad o por la condición de oportunidad informal que se le presenta para abusar de otros sujetos que se encuentran a expensas de su decisión. Dicha persona puede entenderse como el funcionario público de ventanilla que abusa del puesto para cometer pequeños actos de corrupción o bien, el ciudadano que no encuentra opciones concretas para acceder a bienes y servicios que requiere. En términos estrictos y en función de un argumento esgrimido por Merino (2017)[16], el corrupto solitario, sin influencia de las debilidades institucionales, no existe. La corrupción no es un problema de personas, sino de individuos en función de contextos institucionales, de oportunidades y vacíos sistémicos que incentivan la ocurrencia de la corrupción.

En la corrupción de tipo II, los individuos se agrupan en torno a acciones colectivas con el fin de maximizar sus beneficios. Esto implica que, aun cuando la institución planteé sanciones en contra de actos de corrupción, los individuos se coluden con el fin de establecer protección entre ellos y establecer una lógica de mecanismos que privilegian los actos de corrupción por los beneficios que se obtienen para el grupo. En ellos podemos encontrar a diversos funcionarios de ventanilla coludidos para obstaculizar la prestación de servicios y sesgar la decisión de los usuarios hacia la comisión de actos de corrupción o bien, situaciones donde se negocian puestos en partidos políticos o sindicatos.

En la de tipo III, se establece una organización que podría estar facilitando la corrupción pero de forma desarticulada. Se trataría de organizaciones donde las reglas poco claras, ambigüedades legales y organizacionales o de asimetrías de información podrían ser aprovechadas por diversos funcionarios o personas para establecer una lógica de corrupción. Este tipo de lógica de corrupción suele presentarse en gran medida en los actos de cohecho. Las ambigüedades en las reglas por las cuales operan los trámites facilita la circunstancia donde el individuo prefiere el acto de corrupción por encima del cumplimiento legal.

[16] En entrevista para Seminario organizado por la Red para la Rendición de Cuentas y Flacso – México.

En la corrupción de tipo IV estamos en el peor escenario de todos; donde la organización tiene diversas lagunas o, en el peor de los casos, es estructurada de esa forma para llevar a cabo actos de corrupción. En estas organizaciones se ha descubierto que diversos elementos organizacionales facilitan la comisión de actos de corrupción, generando una lógica colectiva para el aprovechamiento de dichos espacios de ambigüedad organizacional. En todos los grupos, las organizaciones pueden ser legal o informalmente instituidas. De hecho, las organizaciones policiacas, en el sentir generalizado, estarían tocando peligrosamente el tipo IV[17], así como otras organizaciones como las de seguridad privada que han pervertido su misión para extorsionar a sus "beneficiarios". Esto implica que la delincuencia organizada se encuentra en las organizaciones de tipo IV, por lo que añadir delitos por corrupción organizada en la legislación parece algo factible de sugerir.

Para el caso donde los individuos revelan su tolerancia a la corrupción, se moverían en los tipos III y IV, ya que la tolerancia a la corrupción de figuras de autoridad puede darse de manera individual o colectiva pero siempre donde los elementos institucionales sean propicios para ello. La tolerancia a la corrupción es un elemento más abstracto. Se define por la actitud de individuos en torno a la aceptación de relaciones desiguales, de oportunismo, de aprovechamiento de las circunstancia a cambio de beneficios.

El neoinstitucionalismo ha explicado sobre todo la corrupción de tipo III, donde los actos de los individuos se ven incentivados por los incentivos institucionales definidos por las reglas del juego de negociación. Los procedimientos se pervierten, los contextos marcados por las figuras de autoridad para el acceso a los beneficios públicos se convierten en los criterios de negociación empleados pare el acceso y con ello, facilitar la presencia de los actos de corrupción o de su tolerancia.

El establecimiento de la corrupción implica en muchos sentidos una salida operativa de las instituciones ante posibles trabas burocráticas o ante procedimientos saturados con requisitos, con trámites excesivos. Es decir, la corrupción implica una opción ilegal para

[17] De acuerdo con un dato extraído de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG, 2013), el 90% de los casos a nivel nacional de aquellos que realizaron un trámite ante cuerpos policiacos, presentaron un acto de corrupción.

paliar el acceso a los bienes públicos o para orientar las decisiones de gobierno hacia beneficios que favorezcan intereses privados. La salida operativa en el caso de la tolerancia a la corrupción implica la aceptación de un sistema político y administrativo que opera mejor en la ilegalidad. El sistema no funciona sino como una fachada que es aprovechada por quienes quieren sacar el máximo provecho de él. Las reglas influyen en el comportamiento, sobre todo cuando estas reglas son manipuladas a conveniencia.

La corrupción, en el patrón explicativo racional-institucionalista, posee un sinnúmero de expresiones que conforman una extensa tipología de la conducta oportunista y el abuso del poder. Diversos tipos de corrupción han tenido distintas expresiones en el contexto político y administrativo mexicano. Cada uno de los tipos de corrupción afectan en diversos sentidos a las instituciones. Explotan las debilidades de las reglas del juego sobre la base de la participación de diversos actores o con base en las distintas modalidades de los pagos sugeridos por acceder a los beneficios esperados. A continuación, se presenta un cuadro que especifica algunos tipos de corrupción más conocidos y que retoman el esquema de acción corrupta.

Cuadro 2.2. Tipo de corrupción

Tipo de acto de corrupción	Descripción
Peculado	El funcionario utiliza recursos y bienes que le hayan sido confiados en custodia por razón de su cargo para adquirir un beneficio para sí o para otro
Colusión o Conspiración	Establecimiento de un acuerdo ilícito informal, grupos u organizaciones con el objeto de perjudicar directa o indirectamente el erario público
Malversación de fondos	ocurre cuando un funcionario público que administra bienes o recursos públicos les da una aplicación diferente a la que originalmente estaban destinados
Cohecho	*Consiste en ofrecer, solicitar o prometer cualquier tipo de beneficio como condición para la realización u omisión de actos que competen a un cargo público*
Concusión	Un funcionario abusa de su cargo y facultades con objeto de inducir a una persona o grupo a que le dé un bien o beneficio, para sí o para un tercero
Aprovechamiento indebido del cargo	Un funcionario de forma directa o indirecta se interesa indebidamente por cualquier contrato u operación en la que intervenga por razón de su cargo y función, con el objeto de adquirir un beneficio propio o de un tercero

Cuadro 2.2. Tipo de corrupción

Tipo de acto de corrupción	Descripción
Tráfico de influencias	Incurre aquel que invocando o teniendo influencias reales o simuladas, recibe, hace dar o promete para sí o un tercero cualquier tipo de beneficio mediante el ofrecimiento de interceder ante un funcionario que se conoce o este conociendo un caso de tipo administrativo o judicial
Enriquecimiento ilícito	Un funcionario aprovecha el cargo fiduciario otorgado para incrementar de manera irregular e ilícita su patrimonio, en una cuantía tal que no corresponde con sus ingresos declarados
Patrocinio ilegal	Un funcionario asesora y promueve intereses de particulares ante la administración pública
Abuso de autoridad	El funcionario condiciona la distribución de bienes o la prestación de un servicio correspondiente a un programa público, con el objeto de obtener una ventaja electoral o política para sí mismo o para una tercera parte
Conflicto de interés	Se configura cuando el deber de un funcionario y el interés de la organización en la que labora se contraponen con el interés primario, pecuniario o personal del servidor mismo, situación que pone en riesgo la integridad y neutralidad de sus decisiones al estar sesgado de manera anómala

Fuente: Arellano & Hernández, 2016. Nota: Las modificaciones al cuadro son propias

En cada tipo de corrupción mencionado se observa el esquema de abuso de poder para la obtención de fines ilegales e inmorales de carácter privado. Cada modalidad tiene consecuencias distintas en términos de los beneficios obtenidos y las relaciones de conspiración grupal que se suscitan. La lógica es similar en ellos, hay al menos dos agentes que intercambian favores ilegales o inmorales para obtener beneficios. En el caso de este trabajo se analiza el cohecho y una conducta de tolerancia hacia la deshonestidad y el abuso del puesto de figuras de autoridad. A continuación se describe la forma en la que la corrupción se ha estudiado a nivel internacional y la ubicación de México en estos estudios, para después hacer énfasis en la necesidad de estudiar las particularidades de la democracia mexicana y sus efectos en la corrupción.

2.3 Breve revisión del estudio de la corrupción a nivel internacional

La corrupción le cuesta a todos los gobiernos del mundo. La presencia de reglas democráticas que buscan mayores equilibrios en las relaciones de poder no es suficiente para detener la lógica de corrupción. En esta sección se describirán algunas de las relaciones macro que han sido analizadas por una infinidad de estudios. Estos hallazgos han decretado relaciones explicativas de la corrupción muy cuestionables, pero han dejado un elemento a considerar: la relación entre la dinámica de las democracias debe tener algo que decirnos de la presencia de corrupción. Si la corrupción esta fuertemente definida por relaciones de poder asimétricas que terminan en abusos, las reglas bajo las cuales el individuo entiende y es afectado por estas relaciones debe tener un elemento a considerar en las causas de la corrupción. Se desarrollan aquí los elementos del contexto internacional con el fin de contextualizar la relación de la democracia y la corrupción y resaltar la posición de México para posteriormente especificar los elementos de la democracia mexicana y la lógica prevalente de corrupción.

Los organismos internacionales han puesto de su parte para impulsar argumentos en pro de la definición de condiciones que mejoran los contextos bajo los que operan los sistemas políticos y administrativos, particularmente aquellos que cuentan con una democracia en vías de su consolidación. Aunque la relación entre democracia y corrupción no ha quedado muy clara a nivel internacional, este apartado tiene el objetivo de evidenciar la forma en la que se ha observado la relación a nivel internacional, con el fin de ubicar su relevancia en los elementos de la democracia mexicana. Se presentan hallazgos de diversos estudios que abordan el tema, con las limitaciones que implican los estudios con observaciones internacionales, para sustentar la importancia de observar elementos del ámbito nacional que dimensionen de mejor forma el vínculo entre sistema democrático y corrupción. De estos elementos se comienza con el estado del arte, que sirven para ubicar la investigación y los hallazgos que se desarrollarán.

En 2010 Transparencia Mexicana calculó un estimado de 200 millones de actos de corrupción en el uso de servicios públicos en los tres órdenes de gobierno, a un costo promedio por el otorgamiento de una “mordida” de $168 pesos. Por los resultados

históricos, se ha observado un incremento de estos actos a nivel nacional, ya que en 2007 se estimó que existieron alrededor de 197 millones de actos de corrupción con un costo promedio de $138 pesos. Desde la última década el tema de la corrupción ha cobrado especial interés en nuestro país. Esto influenciado también por la dinámica de temas en la agenda internacional que ha puesto sobre la mesa diversos asuntos relevantes para la mejora de la gobernanza en el mundo (TI, 2010).

La Asamblea General de las Naciones Unidas, en el año 2003, aprobó la convención para la lucha contra la corrupción, la cual entró en vigor en el año 2005. Los principales objetivos de la convención fueron: 1) Promover medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción; 2) Apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción; 3) Promover la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos (UN, 2003). Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos realizados, a nivel nacional e internacional, México ha empeorado su posición a escala global en los indicadores que miden los niveles de corrupción, así como en los resultados de las encuestas de percepción, que registran mayores niveles negativos deeste problema en los tres niveles de gobierno.

Transparencia Internacional (2010) en su índice global de medición de corrupción[18]. México se ubicó en el ranking de 2010 en el lugar 98, con calificación de 3.1 en dicho índice, muy por debajo de otros países de América Latina como Brasil y Cuba, que comparten el lugar 69, con una calificación de 3.7 e incluso por debajo de países como El Salvador y Guatemala que ocupan las posiciones 73 y 91 respectivamente. El país menos corrupto del continente americano es Canadá, y de hecho de los mejor ubicados en el mundo con calificación de 8.9, en el lugar 6 del ranking(Flores, 2011).

Lo que llama más la atención de estos resultados globales y de la posición de México en el mundo son dos cosas: 1) que la corrupción parece seguir siendo alta o incluso

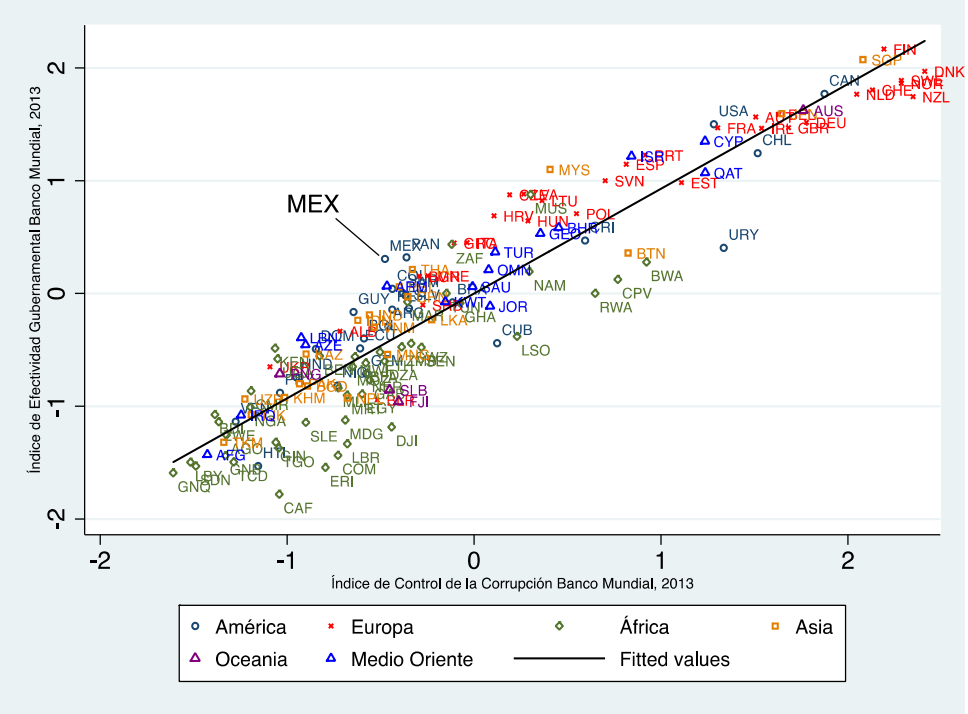
[18] El índice esta basado en percepciones. Dicho índice se elabora sobre una escala de 0 a 10, donde 10 representa un país sin corrupción y 0 sería un país altamente corrupto. El ranking se elabora de forma ascendente, donde los primeros lugares son para países libres de corrupción, hasta llegar al peor. Regularmente el índice abarca alrededor de 175 países alrededor del mundo.

incrementarse a pesar de los esfuerzos realizados para su combate[19], ya sea de forma directa o indirecta; 2) las instituciones gubernamentales tienen puntos débiles, espacios que posibilitan áreas de oportunidad para generar corrupción. En este contexto, los cambios que se han vivido en la dinámica de la democracia mexicana se han desarrollado al margen del problema de la corrupción. Esto constituye un problema desde el hecho de que a través de las reglas democráticas el ciudadano elige a los políticos en los que deposita su confianza para acceder a los beneficios de la acción gubernamental. Sin embargo el funcionamiento gubernamental se desvirtúa cuando la corrupción trastoca sus funciones.

Las democracias incentivan la efectividad gubernamental y la producción de riqueza (Acemoglu & Verdier, 2000; Rock, 2015). En general las dinámicas instauradas por la democracia mejoran el desempeño de las instituciones y el papel de las burocracias (You, 2005; You, 2015; Rock, 2015; Howthorne, 2015) al generar, sobretodo, sistemas de contrapesos. A pesar de que México es una democracia que ha venido construyéndose sobre la base de reglas de competencia más justas, la llamada consolidación democrática se ha visto inconclusa. Un factor para ello ha sido la corrupción que debilita la legitimidad y la evaluación realizada a la eficiencia gubernamental.

[19]Como se ha señalado, evalúa en cierta medida los avances mostrados por el Programa de Modernización de la Gestión del gobierno de Felipe Calderón.

Gráfica 2.1. Países del mundo. Efectividad del gobierno y control de la corrupción, 2013



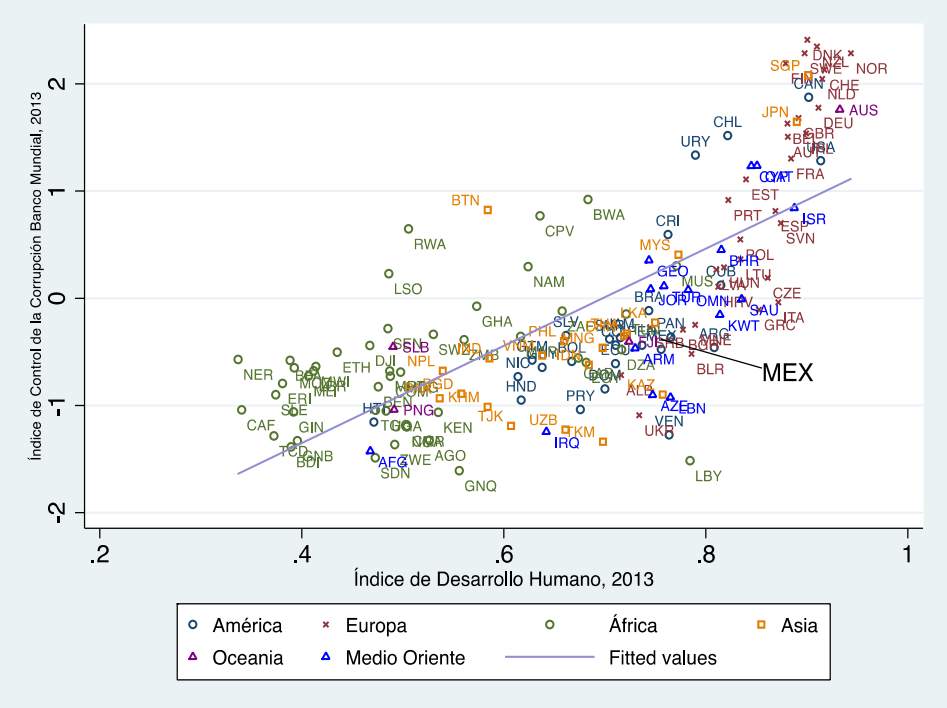
Fuente: Elaboración propia con base en datos de Banco Mundial 2013.

De acuerdo con el Banco Mundial, la relación entre los resultados del índice de control de la corrupción y el indicador de efectividad gubernamental muestra una relación positiva, donde a mayores niveles de control de la corrupción, mayor efectividad gubernamental (gráfica 2.1).Se observan segmentos de grupos de países de acuerdo a su región de pertenencia, donde la mayoría de los países europeos tienen mejores índices de control de la corrupción, así como mejores resultados en la medición de la efectividad gubernamental[20], mientras que los países africanos se encuentran en su mayoría en los valores por debajo de cero. México se encuentra en valores cercanos a cero tanto para el índice de efectividad gubernamental como para el índice de combate a la corrupción.

[20] El indicador de efectividad gubernamental captura la percepción de calidad de los servicios públicos, la calidad del servicio civil de carrera y el grado de independencia de este último de las presiones políticas, la calidad en la formulación e implementación de políticas y la credibilidad del gobierno. Se trata de un índice que utiliza diversas fuente de información que es posteriormente normalizado para tener una escala de -3 a 3.

Aunque la tendencia de las mediciones en los niveles de efectividad gubernamental y control de la corrupción es positiva, llama la atención que las diferencias entre diversos países, incluso de la misma región, sea muy alta. Por ejemplo, Bielorusia y Dinamarca; Singapur y Filipinas; Perú y Chile. Esto podría tal vez indicar que, aunque las regiones tienen niveles con tendencias similares, las diferencias al interior de país pueden llegar a establecer una diferencia significativa en los resultados de ambos indicadores, por factores que no observamos directamente. A nivel macro podríamos pensar en la calidad del sistema político democrático, el funcionamiento de los sistemas administrativos, los niveles de bienestar económico de cada país, así como prácticas culturales enraizadas en la forma de establecer acuerdos y negociaciones.

Gráfica 2.2. Países del mundo. Control de la Corrupción e Índice de Desarrollo Humano, 2013.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Banco Mundial, 2013.

En la gráfica 2.2, se observa que entre mejores son los niveles de desarrollo humano del país[21], mejor es el resultado en el control de la corrupción, sobre todo después de haber rebasado la línea de los 0.7 puntos en dicho índice, dado que los países con un resultado menor a ello, parecen no mostrar diferencias con una tendencia positiva marcada. Esto podría hablarnos de dos puntos a considerar: 1) aunque la tendencia es que los países con mejores resultados, en términos de la efectividad de las instituciones de gobierno, se asocien con mejores resultados en términos de combate a la corrupción, las brechas entre cada caso pueden hablarnos de que los países pueden hacer la diferencia en términos de sus políticas nacionales anticorrupción para mostrar un mejor resultado y, 2) aunque la tendencia de la mejora de las condiciones económicas pueda estar asociada con mejores resultados en el control de la corrupción, esta tendencia parece lograrse hasta que cierto nivel de bienestar se adquiere. A partir de ese punto puede potenciarse el mejor control de la corrupción, por lo que las prioridades sobre el tema de la corrupción en los países parecerían cobrar relevancia o impacto, cuando cierto nivel de bienestar es alcanzado.

Lo cierto es que la relación entre niveles de bienestar, niveles de democracia y corrupción no es del todo contundente (Rabotnikof, 2003; Carbonell, 2003; Lambsdorff, 2006). Cuando los niveles de democracia y de desarrollo son bajos, existe un problema adicional respecto de la forma en la que se obtiene la información, sobre todo cuando las libertades de expresión y formas en que se ejerce el poder tienen características más cercanas al autoritarismo y cuando las prioridades de las personas se expresan más en problemas de tipo económico antes que pensar en la corrupción como un problema central.

En general, en la literatura, las conclusiones de diversos estudios con datos *cross-national* han señalado algunas de las siguientes hipótesis y han centrado sus argumentos en los siguientes elementos:

[21] El Índice de Desarrollo Humano es un indicador del desarrollo humano de un país que tiene como objetivo medir el conjunto de capacidades y libertades que tienen los individuos en tres dimensiones básicas: gozar de una vida larga y saludable, la capacidad de adquirir conocimientos y la oportunidad de tener recursos. (PNUD, 2014).

1. La corrupción es frecuente en países que carecen de modernización en sus partidos políticos, es decir, la corrupción varía inversamente a la capacidad de modernización política y es alentada por una fuerte dependencia de la intervención gubernamental en la economía y una burocracia excesiva (De la Porta, 2012; Acemoglu & Verdier, 2000; Charron, 2011;).
2. La corrupción es un mecanismo de redistribución de los beneficios en la vida política (añado organizacional, en distintos niveles).
3. La corrupción impide la legitimación de la élite política así como la estabilidad de las instituciones políticas. (Rabotnikof, 2003; Wong, 2009)
4. Las instituciones económicas, políticas y sociales influyen directa o indirectamente el nivel subsecuente de corrupción del país, es decir, es efecto de dicho desempeño (Schleifer & Vishny, 1993).
5. La corrupción tiene un efecto directo (son causa de) e indirecto en las instituciones económicas, políticas, sociales y por tanto, en el funcionamiento general de la economía de las naciones.
6. Las organizaciones pueden ser corruptas o bien, los individuos dentro de ellas comenten actos de corrupción. A nivel nacional, los países cuentan con gobiernos corruptos por una estructura débil de la legalidad (institucional) (Rose-Ackerman, 2006). A nivel individual, los funcionarios públicos cometen diversos actos de corrupción, derivado de una conducta oportunista por maximizar sus beneficios (Ades & Ditella, 1996; Acemoglu & Verdier, 2000).

Estos primeros hallazgos refuerzan la idea de que la corrupción es un tema trascendental no sólo en el desempeño gubernamental sino que la generación de bienestar de los países. La corrupción tiene efectos en el desempeño de las instituciones: en la eficiencia gubernamental a través del trabajo que realizan las burocracias y en el funcionamiento del sistema político, que afecta la forma en la que se ha instaurado la democracia, particularmente en México. A nivel mundial, los sistemas burocráticos y las democracias asocian a su funcionamiento diversas prácticas relacionadas con la obtención de beneficios públicos. Esto, más allá de la relación macro que se pueda observar, hay que analizar con detalle de qué forma la corrupción se desenvuelve como una falla gubernamental o bien

como práctica ciudadana. En este trabajo observamos el comportamiento de los ciudadanos dividido en la afectación provocada por las instituciones formales y por las prácticas ciudadanas, esto en el contexto de la administración pública y en el del funcionamiento de la democracia.

2.4 Corrupción y democracia

En el contexto internacional, sobretodo en aquel donde las democracias están mayormente consolidadas, el efecto en la disminución de la corrupción percibida es palpable. En democracias nuevas como la mexicana la expectativa fue que, con la instauración de la democracia electoral, se aminoraría la corrupción. Sin embargo, dado los resultados de mediciones internacionales y nacionales esto no ha ocurrido de manera efectiva. Esta expectativa se basa en la lógica de competencia electoral, los sistemas de rendición de cuentas donde los ciudadanos y organizaciones se vuelven más fiscalizadores de las acciones del gobierno en turno. Sin embargo ¿Por qué no se ha observado de manera efectiva este avance en México? La competencia electoral por sí sola no es una condición suficiente. Debe, además, haber reformas efectivas y un cambio de valores ciudadanos que propicien una forma más ligada al combate de la corrupción. Se detallan aquí algunas de esas relaciones de la democracia y la corrupción que serán evaluadas en los apartados empíricos de esta investigación.

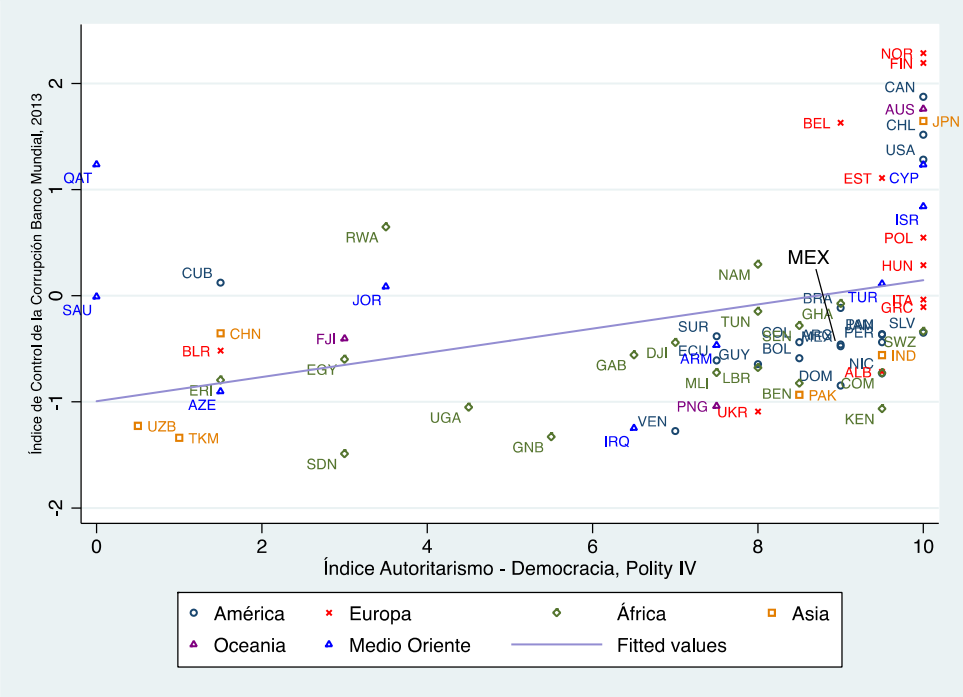
Se ha estipulado que las democracias pretenden eliminar todos aquellos males públicos que afecten el desarrollo social, sobre todo si éste es derivado de los abusos del poder público. Uno de los objetivos fundamentales de la instauración de las democracias ha sido establecer la garantía de elección libre de los gobernantes y, sobre todo, la posibilidad de utilizar el voto como un mecanismo de evaluación del desempeño gubernamental (Acemoglu & Verdier, 2000) o como mecanismo de castigo hacia candidatos y partidos (Chong, et al. 2015).

La relación entre democracia y corrupción ha sido estudiada sobre todo a nivel macro (Heymann, 1996; Warren, 2004; De Graaf, 2007; Rock, 2007). Los estudios basados en unidades de observación cross-national han inundado la literatura relacionada con la

corrupción en dos vertientes principales: la relación entre corrupción y democracia, incluida mediciones sobre la calidad de ésta última y, corrupción y las condiciones macroeconómicas y de bienestar.

La relación parecería clara: las democracias, sobre todo aquellas consolidadas cuyo desempeño institucional es adecuado, presentan menores niveles de corrupción. Las mediciones estandarizadas de la corrupción, ya sean de percepción, experiencia autorreportada, casos suscitados en políticos o funcionarios públicos, entre otros, reflejan en la mayoría de los casos que las democracias logran bajar los niveles de corrupción, particularmente cuando éstas tienen condiciones institucionales que ofrecen ciertos estándares de calidad. Sin embargo, la relación entre diversas tipologías de régimen político no parecen tener una relación lineal entre sus tipos y niveles de corrupción. Es decir, si consideramos un espectro que vaya de regímenes autoritarios o autocráticos hasta aquellos donde las democracias están consolidadas, la relación entre tipo de régimen y niveles de corrupción percibida, no se mantiene.

Gráfica 2.3. Relación entre niveles de corrupción e índice del tipo de régimen político



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Banco Mundial y Polity IV.

En todo caso, la relación encontrada en diversos estudios es débil. Parecerían mejorar los niveles de control de la corrupción en la medida en que las democracias se consolidan. Pero aún en estas, las diferencias entre los niveles de control de corrupción son abismales. No parecería que la democracia fuese una condición necesaria ni suficiente para explicar los resultados en los niveles de corrupción, pero otorga elementos de contexto para considerar que ésta puede influir en el desarrollo de sus condiciones. La gráfica 2.3 muestra el índice de la base de datos de Polity IV, que indica que en los valores más negativos (-10) se encuentran los gobiernos totalitarios (autocracias), llegando hasta los valores positivos (10) que indican democracias consolidadas. México, aunque es una democracia bastante consolidada de acuerdo al índice de polity IV (9), se encuentra en los valores cercanos al cero en el índice de combate a la corrupción. Esto muestra, como hemos señalado, que el combate a la corrupción puede tener una débil asociación, al menos lineal, con respecto al tipo de régimen (Rabotnikof, 2003; Vanucci, 2003), por lo que la consolidación de las democracias debe tener otro tipo de componentes que implican superar una barrera de efectividad en su combate y no sólo darse *per se*.

Mucho se ha especulado acerca de la relación entre las democracias y toda una lista de aspectos positivos relacionados con el bienestar, la mejora de las condiciones de vida, de la economía, incluso con una mejora de las políticas públicas en diversas etapas de éstas, con énfasis en el diseño de las mismas. Descifrar la causalidad detrás de este tipo de relaciones resulta un reto muy complejo, donde tendríamos que evaluar distintas relaciones entre variables y efectos de diversos ámbitos y niveles. Algunos estudios (Treisman, 2000; Bohara, et al., 2004; Olsson, 2014) han señalado que la participación de los ciudadanos tiene la capacidad transformar positivamente los contextos de las personas y, sobretodo, de volver a estas corresponsables de los logros realizados con su participación.

Probablemente, el juicio respecto de la corresponsabilidad de los ciudadanos pudiera llegar a ser uno de los argumentos más justos del comportamiento de los individuos. La valoración elaborada por los ciudadanos para resolver problemas públicos a través de la participación pública debería mostrar un plus en la forma en la que se lucha contra la corrupción. Es decir, en la medida en que los ciudadanos son más participativos, se

informan más, muestran mayor interés en la consolidación de la democracia, se esperaría que tuviese un efecto positivo en la reducción de la corrupción.

Sin embargo, mucha de la literatura ha pretendido explicar la "regla" del efecto de la participación ciudadana en la modificación positiva del entorno a través de reglas de carácter normativo. Incluso, mucha de esta literatura ha pretendido deducir "teorías" de deducciones carentes de evidencia empírica, lo cual ha traído como consecuencia la señalación de efectos desvirtuados de este elemento de la participación.

Aclaremos algunos puntos. Las democracias como régimen político han mostrado ser regímenes cuyo objetivo es garantizar una amplia representación del interés ciudadano. Alrededor del mundo, se busca que la democracia sea el ícono de la representación política, de toda una serie de aspectos que pueden expresarse por sus diversos mecanismos y que contribuyen al posible "equilibrio" derivado de la diversidad social, que garantice una serie de aspectos no sólo importantes, sino trascendentes del espíritu colectivo de las personas.

Ahora bien, las democracias, particularmente las democracias representativas, tienen algunas reglas básicas y una de esas reglas básicas es: la gente debe participar para elegir a los representantes del poder público. Con ello, se parte del supuesto de que si toda la gente participa, la democracia habrá podido alcanzar un óptimo en la elección del político y cuerpo de funcionarios que expresarían de mejor forma las respuestas que demanda la gente. Un segundo supuesto es que, si los mecanismos que contemplan las democracias están definidos de manera justa y equitativa, las democracias podrán garantizar a sus miembros elecciones óptimas.

Con lo anterior tenemos dos aspectos: los ciudadanos se saben corresponsables del resultado de sus elecciones y, el segundo aspecto, se saben confiados de que los mecanismos democráticos pueden arribar a una solución adecuada al menos para la mayoría. Todos estos supuestos normativos de la democracia son una característica que, en términos weberianos, podemos situar como ejemplo de diseños típicos ideales, donde lo

que se busca está definido, y tiene forzosamente que estarlo, en función de lo que se quiere obtener si todo marchara correctamente.

Al evaluar la democracia mexicana, encontramos precisamente que este tipo de resultados esta aún lejos de expresarse de forma real. Como se verá, no basta con tener interés en temas de política o participar en organizaciones para resolver problemas, sino se prefiere realmente un sistema democrático a uno autoritario. Quienes entran en un esquema de flexibilización por preferir aunque sea ligeramente el autoritarismo, caerán en la tentación de la tolerancia ala corrupción. Sólo aquellos que prefieren la democracia y que están más informados presentan menos probabilidades de tolerancia a la corrupción. No basta participar, no basta decir que se tiene interés en la democracia, no basta con asumir una postura ideológica, digamos la izquierda que se suele asociar fuertemente con una postura a favor de la democracia, si no se prefiere realmente esta. El papel de la ideología resulta interesante en el estudio, ya que al parece juega un papel ambiguo. Quienes se manifiestan ser de derecha son más intolerantes a la corrupción de funcionarios públicos pero más tolerantes a la corrupción de políticos. Este hallazgo es importante sobre todo por la forma en la que el espectro ideológico ha sido estudiado en México y las posibles implicaciones que tiene para comprender las posturas en torno a la negociación inmoral planteada por la corrupción.

2.5 Ideología y corrupción

En este apartado se detallan algunos elementos teóricos para entender la ideología como sesgo valorativo que afecta la noción en la que son concebidas las relaciones de poder y su influencia en la tolerancia la corrupción. La ideología es un recurso cognitivo que define posturas decisionales de los individuos en torno a posturas de las relaciones de poder e incluso en torno a la postura ante ciertas políticas públicas. Por ello es importante esclarecer la relación que guarda en términos de la cultura política y su relación con la tolerancia a la corrupción.

Para Carl Friedrich, las ideologías son sistemas de ideas conectados con la acción, están orientadas a cambiar o defender el orden político existente y tienen la función de sostener

simultáneamente a un partido u otro grupo comprometido en la lucha política. La ideología permite a los ciudadanos establecer una postura de sus valores políticos que se transforman en criterios de decisión y sesgos de pensamiento. Son estos valores ideológicos los que pondremos a prueba en esta investigación como parte de un entendimiento de la política y como parte de un sistema de referentes conectados con las características del sistema político.

De acuerdo con Sartori (en Stoppino, 2000) los sistemas ideológicos se caracterizan por tener dos niveles: el cognitivo y el emotivo. En el cognitivo predomina la mentalidad dogmática: rígida, impermeable tanto a los argumentos como a los hechos y la doctrinaria: que apela a los principios y argumentaciones deductivas. Por su parte, en el nivel emotivo, se caracteriza por tener un componente pasional", donde las actividades son motivadas por esa pasión. Las ideologías, según Sartori, "son el instrumento principal de las élites políticas para producir movilización política de las masas y para llevar a un grado máximo su manipulación." (Stoppino, 2000). Las ideologías son entonces un sistema de creencias sobre la concepción del poder público, que puede ser utilizado por las figuras de autoridad para ejercer el poder y que es adoptado por los ciudadanos para entender, de forma sintética, las perspectivas en las cuales se establecen parte de dichas relaciones de poder. Sin embargo, para fines operativos, necesitamos una concepción más pragmática que nos ayude a entender la relación de las ideologías con el comportamiento político.

Una posible definición más práctica puede ser la de Beltrán (2009):

> La ideología es "un recurso informacional [que] sirve como un heurístico cognitivo al que se recurre para reducir el costo implícito de informarse ante la necesidad de decidir entre opciones de políticas en una campaña electoral…" es "una forma de resolver la dificultad de vencer la incertidumbre sobre ofertas y políticos y la incapacidad de vincular con certeza ofertas, políticas públicas y beneficios concretos. Partidos y candidatos tratan de apropiarse de estas señales simplificadas de la realidad, ya sea identificándose con los conceptos simplificadores o apropiándose de algunos temas o asuntos públicos específicos que denotan intenciones y orientaciones

de política más generales… atajos informativos que las personas usan para navegar en la política."

Estos atajos informativos y valorativos pueden estar influyendo en la forma en la que los ciudadanos conciben sus relaciones con el poder público e incluso, conciben su papel dentro de las acciones políticas que afectan su entorno.

Olsson (2014), por ejemplo, analiza la relación entre la percepción de corrupción y los niveles de participación política. Argumenta que los niveles altos de corrupción percibida afectan a la baja nuestro interés en involucrarnos en la participación política, sobre todo en fenómenos como las votaciones. Son diversos los hallazgos en torno a la relación entre ideología, comportamiento político y corrupción. Sabemos de algunas investigaciones, que la corrupción genera ciudadanos desconfiados (Mishler and Rose, 2001) quienes suscriben menos legitimidad hacia el sistema político (Seligson, 2002), que muestran menores niveles de satisfacción con la democracia (Wagner et al. , 2009), que muestran menor confianza en torno al proceso democrático y las instituciones democráticas (Anderson & Tverdova 2003; Uslaner, 2001), que en algunos casos inhibe la participación política y que posee efectos adversos el no contar con información sobre candidatos corruptos (Chong, et al., 2015). Si se afectan todo este tipo de actitudes políticas en torno a la democracia, entonces es lógico pensar que puede existir una relación entre el comportamiento político y la corrupción.

La relación entre comportamiento político y la corrupción ha sido analizada por la ciencia política, sobre todo en estudios sobre la participación ciudadana en las votaciones. Diversos análisis del voto en elecciones nacionales y locales se han encontrado elementos interesantes del efecto de la información sobre casos de corrupción. De acuerdo con Winters (2015), el apoyo que muestran los electores hacia políticos que incurrieron en actos de corrupción se basa en dos explicaciones: la hipótesis de la información y la hipótesis de la compensación. La de la información sostiene que los electores desconocen por diversas razones los actos de corrupción del político por lo que votarán por él con desconocimiento, o bien, aun teniendo conocimiento, votarán motivados por la preferencia partidista o la

justificación de que dicha información carece de sustento o se deriva de la lucha de acusaciones partidistas.

Por su parte, la hipótesis de la compensación resulta más interesante y *ad hoc* al caso mexicano. La compensación se basa en el cálculo de los individuos con el cual ellos estarían dispuestos a hacer de lado los actos de corrupción cometidos, a cambio de algún tipo de resarcimiento o pago prometido. Los votantes en este sentido, elaboran un intercambio estratégico pasando por alto la corrupción, cuando los políticos entregan beneficios por otras vías. De nueva cuenta, se presenta el esquema que se ha planteado en torno a la presencia de actos de corrupción, donde se plantea el esquema oportunista de la corrupción.

De esta forma, si un político entrega obra pública, eleva el crecimiento económico o algún otro bien público, entonces los ciudadanos aceptarán que los políticos se queden con alguna parte del dinero público (Winters, 2015) o bien, acepten algún tipo de corrupción. Es decir, apoyarán políticos corruptos sólo donde aquellos muestren ser servidores públicos competentes. En este sentido, Winters continúa argumentando que los ciudadanos dejarán de lado los actos de corrupción a cambio de bienes privados o satisfacción ideológica.

Rundquist, Strom & Peters (1977) argumentan en la misma línea que los votantes apoyarán este tipo de políticos con la expectativa de un patrocinio futuro, o bien, porque éstos son cercanos a sus posiciones ideológicas. Por su parte, Chong (2015) encuentra, contrario a lo que los modelos de voto retrospectivo señalan, que ofrecen más información de los candidatos fortalece la responsabilidad electoral. La información de casos de corrupción puede afectar más al partido involucrado que al candidato en cuestión, además de afectar negativamente la votación efectiva y el apoyo a los competidores. Winters (2015) añade que este tipo de comportamientos son comunes en el electorado de América Latina. Adicionalmente, encuentran que los votantes reaccionan de forma menos negativa ante casos de corrupción cuando el político es congruente con una posición ideológica o posición en términos de políticas, importantes para el votante.

Ante tales escenarios, lo que resalta es que la corrupción se convierte en un mecanismo de conciliación de intereses dentro del sistema político. Los ciudadanos establecen medidas compensatorias de los males sociales con tal de obtener beneficios presentes o futuros. Es por ello que la tolerancia a la corrupción puede ser tratada como un elemento de análisis del comportamiento ciudadano y su cultura política. Si el ciudadano concibe que en el funcionamiento del sistema político se establece en un contexto de políticos y funcionarios corruptos, una de las señales que interpretarán será la del mecanismo de tolerancia a la corrupción. Es decir, la compensación entre permitir cierto grado de corrupción con tal de obtener beneficios se convierte en una regla socialmente aceptada y tolerada dentro del funcionamiento del sistema político y administrativo.

Para el caso concreto de México, de un tiempo para acá, se ha ubicado a tres de los principales partidos como partidos de izquierda, centro y derecha, quedando respectivamente como PRD, PAN y PRI. Esta relativa confusión ideológica, ya que el PRI se declara así mismo como partido de centro-izquierda (Beltrán, 2009), subyace probablemente en la ubicación de llamarle derecha al partido en el gobierno, y dado que en el PRI transcurrió varios años en él, al menos en el gobierno federal, por lo que podría asociarse con dicha postura. Los cierto es que el espectro ideológico en México se encuentra cada vez más polarizado (Beltrán, 2009) y constreñido en dos visiones: la izquierda y la derecha, con un centro que, aunque tiene un porcentaje alto de adherentes, en tiempo de campañas políticas se difumina un poco más su efecto aunado al hecho de que no cuenta con una propuesta clara en términos de representación política o al menos no una de carácter popular. De hecho, uno de los hallazgos secundarios de esta investigación muestra que la posición ideológica de los mexicanos se ha polarizado aún más. Las diferencias entre PRI y PAN son casi imperceptibles en términos de su ubicación ideológica; ambos están más asociados con la derecha y en el otro extremo, el PRD en la izquierda.[22]

[22] En términos de los resultados empíricos de Moreno (1999) y Beltrán (2009), "La derecha es predominantemente priísta, pero el PAN compite fuertemente por ella… mientras que el PRD es el partido de la izquierda" Los resultados en términos de las proporciones de las preferencias políticas e ideológicas de los mexicanos son coincidentes con las de dichas investigaciones.

Por ello, se parte del hecho de que la ideología nos ayudaría a definir un perfil de ciudadano que se ubica en términos de su postura ideológica como respuesta pragmática a sus preferencias políticas y a su concepción relacionada con ciertas posturas de política pública (Beltrán, 2009). Moreno (1999) señala que las ideas respecto de la propiedad privada no constituyen una diferencia fundamental entre las explicaciones del espectro ideológico que diferencien entre derecha e izquierda, las ideas respecto a otro tipo de heurísticos de políticas públicas que en diversos casos tienen su reflejo en la polarización del voto, si tienen cabida en ellos. Por tanto, uno de los argumentos que se podría dejar entrever, es el hecho de que las posturas ideológicas se distinguen por los niveles de tolerancia a la corrupción que sostienen y que detrás de dichas posturas ideológicas, se mantiene con cierta latencia la preferencia política de los individuos.[23]

2.6 Mediciones de la corrupción

Uno de los retos que representa la corrupción y su amplitud de tipologías, es la posible medición que se puede hacer basados en la diversidad de sus manifestaciones. Se pueden utilizar experiencias auto-reportadas de eventos de corrupción, percepciones, número de indiciados por distintos delitos de corrupción, entre otras. En este trabajo se utilizan dos tipos de mediciones: aquella derivada de la experiencia de actos de corrupción, particularmente el cohecho, al haber realizado algunos trámites federales. Además, se utiliza aquella que mide la tolerancia a la corrupción basado en el planteamiento hipotético de aceptar o rechazar figuras de autoridad deshonestas o funcionarios que se aprovechan del puesto.

Las mediciones aquí son derivadas del autoreporte de los individuos, por lo que dichas valoraciones pretenden mostrar una medición aproximada al comportamiento potencial y basado en la experiencia previa del individuo, de sus propensiones a la participación y a la tolerancia a la corrupción. El auto reporte que captan las encuestas más que la percepción, esta basado en la experiencia y en lo que el individuo declara fidedignamente creer y

[23] De acuerdo con Moreno (1999) existe una gran relación entre las posiciones ideológicas de los mexicanos y sus preferencias políticas.

potencialmente hacer. Eso otorga una mejor medición del fenómeno complejo que se pretende explicar.

¿Cómo podemos elaborar una tipología de elementos y grados de intensidad en las características de la corrupción que nos permita identificar diferencias entre otras actividades tales como el cabildeo, el clientelismo, el nepotismo, el cacicazgo, la red de favores, entre muchos otros? El punto de ello es que el gran contenedor conceptual de todos esos tipos de arbitrariedades y abusos es la corrupción. El mecanismo causal al que responden todas esas actividades está definido por la lógica en la que operan los agentes para obtener dichos beneficios ilegales. Es en esta medida que el concepto debe redefinirse, ya que las visiones tradicionales, institucionales, de la microeconomía e incluso predominantes en la ciencia política elaboran análisis focalizados de lo que constituye un fenómeno de suyo complejo, de interacción y dinámica propia, de concepciones culturales amplias, basadas en sistemas de mecanismos sociales y de estructuras organizacionales que incrementan la ocurrencia de eventos de corrupción de manera directa o indirecta.

Las mediciones que se elaboran sobre corrupción basadas en la percepción de la gente, estarían sesgadas por los casos más populares, más que por tipos específicos de ésta; por juicios incluso sobre el desempeño institucional y las formas en las que se lleva la administración y las políticas públicas. La corrupción plantea un reto en términos de su medición, a fin de observar si ésta puede tener indicadores poco sesgados de sus niveles reales y de sus manifestaciones específicas.

De manera tradicional, instituciones como el Banco Mundial han focalizado el tema y definición de la corrupción en los cimientos de instituciones gubernamentales y de la administración pública. El esquema del Banco Mundial y en general el sustentado por la microeconomía destaca puntos importantes que no hay que dejar de lado, pero que son limitados. En el del Banco Mundial, todo se reduce a un problema de funcionamiento del gobierno, una patología de las instituciones gubernamentales (Haller & Shore, 2005), pero que sobre todo recae en los individuos que las operan.

En dichas nociones, se definen características de la corrupción de acuerdo a elementos de administración pública y se han establecido algunas relaciones entre variables con diversos hallazgos empíricos: La corrupción puede ser una medida compensatoria de los bajos salarios de algunos funcionarios públicos, es decir, altos sueldos – bajos niveles de corrupción (Rijckeghem & Weder, 1997; Goel & Rich, 1989). Otros establecen que tener sistemas de reclutamiento y promoción basados en el mérito incrementa la calidad de la burocracia y reduce la corrupción (Rauch & Evans, 2000). Otros señalan que el tamaño de la burocracia afecta la corrupción, es decir, a mayor tamaño proporcional a la población, mayor corrupción (Meier & Holbrook, 1992). Algunos otros estudios apoyan el hecho de que existe una relación negativa de los niveles de corrupción y el PIB per cápita (You, 2005; Rose-Ackerman, 1999). Algunos autores como Husted (1999) (en: Rauch & Evans, 2000) Paldam (2001), Serra (2006), Li et al. (2015), argumentan que la pobreza hace a los individuos más propensos a aceptar y dar sobornos. Algunos otros autores han establecido que entre más competencia económica se someta un país, menores serán sus niveles de corrupción (Ades& Di Tella, 1999; Serra, 2006; Treisman, 2000).

Sin embargo, no es fácil definir en un solo punto las relaciones causales de la corrupción y tampoco los efectos que esta muestra así como tampoco resulta sencillo establecer una medida para decir que “x” o “y” variable “aumentan” la corrupción. La mayoría de las mediciones de corrupción están basadas en la percepción de individuos o el autorreporte (Lambsdorff, 2006; Dreher, 2006; Ko & Samajdar, 2009; Howthorne, 2015). Existen pocas propuestas alternativas para su medición debido sobre todo a la complejidad por hacerse de información que se acerque a los niveles reales de corrupción de un país o contexto específico, como las organizaciones de la administración pública.

El gran problema con las mediciones de percepción de corrupción es el hecho mismo de que la percepción de los individuos resulta una medida sobre cargada, ya que en el caso mexicano, por ejemplo, los niveles de corrupción percibida suelen ser muy altos, mayores al 75% (ENCIG, 2013), mientras que la auto aceptación de los individuos como partícipes en la corrupción suele ser relativamente baja, del 10% o menor (ENCIG, 2013). Esto nos habla de la necesidad de contar con otro de tipo de aproximaciones que nos acerquen a una

medición más realista de las características del fenómeno, así como una conceptualización distinta, más específica de sus diversas manifestaciones.

En un esquema general y abstracto la corrupción es un evento de al menos dos personas; establece una relación bidireccional donde el mensaje para cometer el acto de corrupción puede ser establecido por cualquiera de los involucrados, los beneficios pueden ser para ambos e incluso pueden ser para terceros. El beneficio obtenido puede ser pecuniario o bien, puede ser algo intangible, beneficios en especie, posiciones de poder, favores, mayor autoridad, por lo que su combate requiere una nueva conceptualización, el entendimiento de una lógica distinta en su abordaje, así como diversos mecanismos que se aproximen a las distintas modalidades en las que se manifiesta el fenómeno. Sus mediciones, entonces, deben estar basadas en la forma en la que se entienden las relaciones de poder para la obtención de beneficios ilegales, sobre la base de distintos contextos y mecanismos.

Aunque no es el objetivo principal de esta investigación, se podría llegar a plantear de manera general que una posible medida de la corrupción se pudiera dar a través de la medición de la tolerancia que tienen los individuos de ésta, ya que el planteamiento de una situación hipotética donde el individuo cede, tolera, ciertos niveles de corrupción para alcanzar una medida similar de su bienestar (utilidad)encaja perfecto en el esquema general de la corrupción y los porcentajes de ésta no parecen estar tan sesgados por otro tipo de elementos. El planteamiento de cuánto estas dispuesto a ceder con tal de obtener lo que quieres, reflejaría de manera más realista la propensión de los individuos a mantener este tipo de esquemas y a comprender, con otro tipo de controles, a la corrupción como un mecanismo que enmarca las lógicas de funcionamiento de los ámbitos político y administrativo.

2.7 Entonces, ¿De qué hablamos cuando hablamos de corrupción?

Lomnitz señala que la forma en la que tradicionalmente se ha hecho política en México la define su vínculo con la corrupción. El ejercicio del poder se llevó a cabo con arbitrariedad y se normalizó como parte de un sistema. La tradición y el sistema formal del ejercicio del poder conviven en la política mexicana desde hace varios años, estableciendo

nexos entre la conducta esperada de los agentes para crear acuerdos y respuestas institucionales ante escenarios de obtención de beneficios. Todos estos nexos se basan en arreglos inmorales que tradicionalmente cobijaron la actuación parcial, el abuso del poder como premisa decisional. En esta sección se perfila la visión de la corrupción desarrollada en el trabajo, donde se consideran indispensables los vínculos culturales e institucionales para su entendimiento.

En la literatura han abundado los análisis de la corrupción y los regímenes políticos, poniendo particular énfasis en la relación entre democracia – dictadura y el papel de la corrupción. Sin embargo, estos han sido, como se ha señalado, a nivel de país y régimen político. No se han elaborado estudios que permitan identificar las características políticas de los individuos y la influencia de estos sesgos en la propensión a la corrupción.

No podemos saber con certeza la dirección causal que explican los elementos de cultura democrática, si el contexto democrático o el conjunto de reglas de participación política sean causa de las prácticas políticas o bien si éstas derivan en cierto tipo de sistemas democráticos, de tal forma que los elementos del comportamiento político puedan ser explicados de esa forma. De manera aplicada al tema de investigación aquí tratado, la dirección causal de los elementos explicativos de la corrupción o del comportamiento político es bidireccional. Con ello, los elementos del comportamiento político pueden explicar los niveles de corrupción o viceversa.

Utilizamos este razonamiento para plantear el hecho de que la corrupción y en especifico la tolerancia a la corrupción puede ser explicada por un perfil de actitudes, hábitos y sesgos normativos. Un perfil de mexicano que tiene ciertas actitudes en particular hacia el sistema político y que, con el tiempo, ha aprendido cierta lógica de interacción con funcionarios y reglas de una democracia como la mexicana, con un conjunto de instituciones y de agentes que se mueven por incentivos oportunistas ante las debilidades institucionales que se le ofertan. Dicho comportamiento puede resultar no ser mayoritario, sino simplemente explicar alguna parte del perfil político que resulta más propenso a los incentivos de las

fallas institucionales, asociadas estas con la corrupción o conectarse más fácilmente a la lógica de la tolerancia a la corrupción.

Aquí se toma la tolerancia a la corrupción en dos sentidos. Primero el directo, que consiste en qué tanto el individuo es capaz de tolerar niveles de corrupción con tal de hacerse de beneficios indebidos o que, en su lógica, encuentra justificados dados los niveles de corrupción que percibe, resultado de una función de los beneficios potenciales que le significa y la evaluación personal de su costo de oportunidad. En segundo lugar, la tolerancia a la corrupción representa en esta visión, un mejor *proxy* de los niveles de corrupción, el cual puede llegar a constituir un mejor acercamiento de los niveles reales de la probabilidad de ocurrencia de la corrupción.

La ventaja de utilizar la tolerancia a la corrupción como uno de los ejes centrales del análisis es que encaja perfecto en el argumento de que el individuo revela que prefiere la corrupción por un beneficio potencial esperado, de forma similar a la que ocurre en un escenario real. El individuo que practica la corrupción lo hace sobre la base de un beneficio potencial que en realidad no sabe si ocurrirá, o bien, si llenará sus expectativas. Lo que si sabemos es que en la acción corrupta, arriesga su decisión con la condición de obtener lo que para él representa una mejora en su bienestar. Con ello, plantear la tolerancia de ésta como una posible medida de los niveles de corrupción en un contexto determinado, podría ser un proxi más estable de las pautas de negociación para la obtención de beneficios ilegales.

La lógica de la corrupción no es una lógica lineal, donde el individuo siempre quiere utilizar la corrupción de forma automática, como si ésta, dado que representa una maximización del bienestar con costos potencialmente bajos, fuese la única salida o automática para obtenerlos. La lógica racional de la corrupción es, en todo caso, una lógica indirecta, condicional, aquella donde el riesgo potencial de la acción es evaluado y ponderado en torno a un beneficio posible, sobre la base de cargas valorativas. El individuo elige la corrupción no sólo por un cálculo de los beneficios, sino que pondera sus actitudes en torno a su concepción del poder. Pondera sus sesgos ideológicos, sus hábitos de

vinculación con el poder, la forma en la que concibe la función pública y se relaciona con ella.

Es decir, en el argumento que aquí se plantea, la lógica de la corrupción es racional maximizadora, pero ello no significa que dicha maximización sea parte de un esquema de definiciones inexorables y homogéneas de racionalidad, sino de una racionalidad indirecta, condicionada, imperfecta que los individuos ponderan desequilibradamente sobre la base de sus sesgos valorativos, donde en algunos individuos cabe la ética dentro de sus decisiones. La corrupción no solamente refleja un cálculo costo-beneficio, sino también el peso de una herencia cultural de valores. Los valores que representan ciertos aspectos del comportamiento político intentan reflejar la mejor aproximación posible de las características de pensamiento y prácticas políticas, sobre las cuales el individuo establece su estructura de comprensión y relaciones con las instituciones del gobierno. Los elementos del comportamiento político aquí representan cargas valorativas que los individuos utilizan en sus niveles de interacción con los poderes formales y su grado de involucramiento con las instituciones públicas.

2.8 Argumento fundamental: ¿Por qué somos corruptos: racionalidad o cultura?

Hasta aquí hemos esbozado diversas ideas en torno al ejercicio del poder y las características de gobernantes y ciudadanos en torno a lo que podemos entender como buen gobierno, democracias, calidad gubernamental, comportamiento político y tolerancia a la corrupción. Sin embargo, aún queda por responder una pregunta fundamental. Si los gobiernos cuentan con diversos mecanismos de prevención de la actuación ilegal e ilegítima de los gobernantes y encargados de la administración pública y, adicionalmente, las instituciones gubernamentales se establecen en torno a una idea de actuación justa, basada en un marco de derecho donde regulamos de manera genérica la actuación de gobernantes y ciudadanos, poniendo el contexto para la actuación imparcial de las instituciones gubernamentales y la previsión de las sanciones ante conductas indebidas, entonces ¿Por qué somos corruptos? ¿Por qué persiste la corrupción? Como veremos en el Capítulo 4, los mexicanos toleran funcionarios corruptos en gran parte porque no aprecian o

valoran suficientemente la democracia. A los ciudadanos que no prefieren verdaderamente un sistema político democrático, se le hace bajo el costo de la corrupción.

Más allá de los potenciales límites a la actuación ilegal y dañina que implican los actos de corrupción, bajo qué argumentos y racionalidades la gente, ya sean funcionarios públicos o ciudadanos, elige la corrupción, o bien, la tolerancia a la corrupción como mecanismos de obtención de beneficios inmediatos o esperados. ¿Por qué, en algún momento, las personas prefieren elegir la corrupción como una vía alternativa a los marcos institucionales para la obtención de ganancias o beneficios que desean? La respuesta a dicha pregunta se argumenta aquí sobre la base de dos elementos: 1) las personas pueden tolerar la corrupción porque les conviene, porque constituye parte del mecanismo que alivia la ineficiencia gubernamental. Esta actitud de tolerancia a la corrupción se establece de acuerdo al conjunto normativo que cada individuo establece como referente de actuación pública, como la manera de relacionarse con el poder público. Dichos elementos normativos configuran un perfil de actuación y pensamiento. Esto permite a los individuos concebir la lógica del sistema político, administrativo o social sobre la base de lógicas de acuerdo informal, que posibilitan la obtención de beneficios. 2) Las personas son influidas por su contexto, por lo que las fallas institucionales en la provisión de bienes y servicios, son la ventana oportuna para quienes desean abusar del poder u obtener beneficios de forma ilícita. De esta forma, la obtención de beneficios en ambos escenarios se da por que los contextos institucionales indican que esta vía de corrupción, la práctica o su tolerancia, es más efectiva.

La corrupción es una acción de los individuos, pero no por ello necesariamente individual o donde toda la responsabilidad recaiga en la persona. Pensar que la existencia de actos de corrupción se debe a una posición maniquea de buenos y malos es pensar el problema de forma equivocada (Merino, 2017)[24]. La corrupción, a pesar de recaer como forma última en la decisión de individuos que la sugieren y otros que la aceptan, forma en realidad parte de

[24] En entrevista para Flacso-México y la Red por la Rendición de cuentas en el marco del Seminario Internacional de lucha contra la contra corrupción.

un fenómeno institucionalizado. Hay una influencia de las instituciones formales o informales, para que los individuos realicen o toleren actos de corrupción.

Sin embargo, debe haber cierto perfil que empate con la lógica de corrupción de las instituciones públicas, por lo que observar sus características y mostrar la forma en la que los comportamientos se asocian más con la corrupción, constituye una aportación poco abordada, sobre todo en los términos en los que se especifica aquí. Los individuos entonces, podrían estar basando su comportamiento de propensión a la corrupción o la tolerancia de ésta, sobre la base de una interpretación de arreglos institucionales y cargas normativas, que ponderan la corrupción como un mecanismo eficiente para la obtención de beneficios. Adicionalmente, las señales institucionales, ya sean a través de las formas en que se ejerce el poder o bien, en las características de provisión de bienes y servicios públicos, afectarán los chances de los individuos para establecer un acto de corrupción como llave de acceso social hacia dichos bienes o bien, hacia la expectativa de funcionamiento del sistema político y administrativo. Esto último quiere decir que, las características de la regulación en las que se proveen servicios, bienes o se dan los trámites gubernamentales, influirá en la probabilidad de que los individuos caigan en algún acto de corrupción, afectarán la forma en la que concebimos las relaciones con figuras de autoridad y las expectativas de su comportamiento, revelarán cierta tolerancia ala corrupción.

2.9 Preguntas e Hipótesis

¿Por qué persiste la corrupción? Para responder a ello, esta investigación se ha dividido en dos cuestionamientos principales: ¿Qué factores organizacionales contribuyen a la mayor o menor probabilidad de que los ciudadanos cometan actos de corrupción? Y ¿Qué factores de la cultura política de los individuos contribuyen a explicar la tolerancia a la corrupción en México? A continuación, se detallan las hipótesis generales de cada modelación.

En la primera parte empírica, se elabora un análisis de las características organizacionales, particularmente de las características que evalúan los usuarios que realizan un trámite gubernamental, con el fin de observar si dichas problemáticas evaluadas de la forma en la que se dio el trámite, incentivaron la presencia del acto de corrupción. Cabe aclarar que la

variable de la presencia del acto de corrupción disponible en la ENCIG sugiere que es el funcionario público quien genera las condiciones para que se le otorgue algún dinero, regalo o favor hacia su persona, a fin de dar acceso o cumplir con el trámite que desea el usuario.

Sin embargo, aunque el usuario del trámite o servicio no sea quien sugiera dicho intercambio para solucionar los problemas que enfrentó, se parte del supuesto de que dichos problemas que presenta el trámite son suficientes para que alguna de las partes ofrezca el mecanismo de corrupción como solución a dichos problemas, aunado al hecho de que el individuo acepta dicho intercambio con tal de tener acceso al bien o servicio. Por lo tanto, la corrupción se presenta como el mecanismo de solución de problemáticas que enfrenta el individuo respecto de características que poseen los trámites y servicios que necesita.

Las características de algunos trámites y servicios públicos, influyen en probabilidad de que se de un acto de corrupción, debido a que los trámites son evaluados como “una carga” que se puede evitar la persona si comete un acto de corrupción. En ese sentido, se plantea la siguiente hipótesis:

H1: Los problemas de acceso que se presentan en la realización de trámites o servicios, influyen en el incremento de la probabilidad de que se experimente un acto de corrupción, particularmente el cohecho. La corrupción es entonces utilizada como mecanismo para aminorar la ineficiencia gubernamental.

Por su parte, los factores relacionados con la mayor tolerancia a la corrupción de políticos y funcionarios públicos son: ser de ideología de izquierda, tener mayor escolaridad, estar más informado de los asuntos de política, tener preferencia por la democracia, tener un mayor nivel de participación en resolución de problemas y tener mayor interés en aspectos que conforman la democracia. Estas características del comportamiento político se esperaría que se relacionaran con una menor tolerancia a la corrupción, por lo que se propone el siguiente planteamiento:

H1: Tener mejores actitudes de cultura política democrática, hará que los individuos elijan ningún político antes que elegir alguno incapaz o deshonesto, o bien, elijen estar en desacuerdo en que los funcionarios públicos se aprovechen de su puesto siempre y cuando hagan cosas buenas. De forma más sencilla, las actitudes de cultura política a favor de lo que constituyen las democracias, inciden en la disminución de la tolerancia a la corrupción.

De esta forma, el individuo aquí es analizado como parte importante en la decisión para la presencia y tolerancia a la corrupción, pero sus actos son analizados como parte de un sistema con lógicas propias, con el entendimiento de la tolerancia y la participación en la corrupción como un mecanismo de salida ante la ineficiencia gubernamental, lo cual incrementa dichas probabilidades y con un sistema político y administrativo que pone las características de un trabajo ineficiente como un incentivo al surgimiento de la corrupción y su tolerancia como vía de solución. En el argumento referente a las características del comportamiento político, podría decirse que el individuo es influenciado por una lógica de tolerancia a actores que pueden cometer actos de corrupción o poseer características que la incentivan tales como la deshonestidad, la incapacidad, el aprovechamiento del puesto.

Esto es, se analiza si los elementos en las que el individuo entiende y opera su relación con algunas de las características del sistema político democrático en México, pueden constituir un factor que contribuya a explicar la llamada normalización de la corrupción, operacionalizada aquí como la tolerancia que muestran los ciudadanos hacia actos de corrupción de políticos o funcionarios públicos. Esta tolerancia implica en términos operativos, aceptar a políticos deshonestos o incapaces antes que elegir ninguno, o bien, a funcionarios públicos que se aprovechan del puesto con tal de que hagan su trabajo. Esto conlleva el hecho de tolerar cierto nivel de corrupción con tal de obtener lo que se quiere del gobierno, establezca una relación marginal de sustitución respecto del acceso a bienes públicos y la cantidad de corrupción que permite o en la que participa, por lo que la conducta oportunista prolifera y justifica la presencia de dichos actos.

En pocas palabras, participamos y toleramos la corrupción cuando ésta se convierte en la vía de acceso a los bienes públicos y cuando ésta nos genera el mismo nivel de utilidad, aun

cuando cedemos parte de nuestro dinero o parte del acceso a otros bienes. Somos partícipes de la corrupción y la toleramos porque es una vía ante la ineficiencia gubernamental, que ha persistido como sello característico del funcionamiento de las instituciones y porque las democracias no cambiaron el esquema por el cual los políticos y los funcionarios hacen su trabajo. La práctica y tolerancia de la corrupción forma parte de un repertorio de conductas habituales enraizadas en la operación de las instituciones. Esos aspectos no han sido identificados y tomados en cuenta por las políticas anticorrupción ni por las reformas democráticas que operan sistemas de participación ciudadana como solución a todo.

2.10 Metodología

Los elementos que incentivan la presencia de actos de corrupción, o bien, su normalización y tolerancia como se ha venido señalando, deben estar expresados en al menos dos ámbitos de acción de los individuos: los valores intrínsecos en la comprensión de las relaciones del poder o la relación con figuras de autoridad, es decir, el entendimiento de la interacción con el ámbito político-administrativo. Por otra parte, se observan también las características de las organizaciones, particularmente, en los trámites y servicios que ofrece la administración pública a nivel federal. Los siguientes diagramas intentan ofrecer un panorama de modelación estructural basado en las variables utilizadas en la literatura y que podrían formularse con las fuentes de datos que se eligieron para realizar las comprobaciones empíricas de la investigación.

En el caso de las especificaciones de las características de los trámites y servicios en la administración pública en el país, observamos una relación más directa. El constructo latente denominado Red Tape esta conformado por las características de los trámites, de forma específica, algunos problemas presentados en la realización del mismo. Se decidió elaborar un modelo por cada trámite que mostraba una proporción grande de eventos de corrupción. Como no todas las personas elaboran todos los trámites, la base se pegó de tal forma que permitiera especificar aquellos que habían realizado el trámite por sí mismos. De esta forma, se tiene mayor claridad sobre quiénes han elaborado el trámite y al hacerlo han incurrido en algún acto de corrupción (Corrupción). La variable latente denominada red tape constituye la latencia de los problemas que experimentó el usuario del trámite y las

relaciones planteadas permiten observar si estos elementos influyen como conjunto que representa la lógica de funcionamiento ineficiente de la administración pública y su probabilidad de ocurrencia. Permite además observar elementos contemplados en la literatura de la calidad y la eficiencia gubernamental: saber si el sujeto obtuvo lo que quiso (Obtuvo_lq_quiso) con el trámite aún dados los problemas que presentó el mismo.

A continuación se describen algunos elementos de la corrupción, con énfasis en la forma en la que se suscita en México con base en datos de la Encuesta Nacional de Cultura Política (ENCUP, 2012) y se plantea el modelo estructural del comportamiento político y la tolerancia a la corrupción, con el propósito de establecer una relación entre elementos del comportamiento político de los mexicanos, observado a través de prácticas políticas y características del pensamiento político de los individuos, haciendo énfasis en la posible aceptación de la corrupción como parte del funcionamiento del sistema político mexicano, de su administración pública y del papel auto concebido de los ciudadanos en la sociedad.

El modelo para las variables de cultura política expresa las relaciones explicativas entre variables estructurales de la tolerancia a la corrupción en México. Se conciben como variables explicativas fundamentales la tolerancia a la corrupción de funcionarios públicos [25], la tolerancia a la corrupción hacia políticos [26] y la permisividad de los ciudadanos a la corrupción [27]. Adicionalmente, se observa también como variable dependiente la factibilidad que consideran los ciudadanos de acabar con el problema de la corrupción. Estos factores que son observables tienen explicación, a su vez, en tres índices latentes que se construyen por diversas características del comportamiento político y sesgos valorativos de los ciudadanos, a saber: en la postura ideológica, la preferencia por la democracia o el autoritarismo, el grado de participación política, construido por variables como si el individuo participa en la resolución de problemas del barrio, participa en protestas o escribe a funcionarios públicos con peticiones, entre otras; con la variable latente del interés por la democracia, construido con variables tales como la preferencia por

[25] ¿Qué tan de acuerdo están las personas para aceptar funcionarios públicos que se aprovechen del puesto, siempre y cuando hagan su trabajo?
[26] Tolerar algún político que sea incapaz o deshonesto, o bien preferir ninguno.
[27] ¿Qué tan de acuerdo están las personas en decir que los funcionarios permiten que haya corrupción?

un sistema multipartidista y el interés por la política, además del constructo latente de Información con variables como los hábitos de lectura de periódicos, particularmente por noticias de política. Dichos factores enmarcan la estructura del comportamiento político en México y estarían expresando el primer acercamiento hacia mediciones de tipo latente de un fenómeno de suyo complicado de medir.

Para realizar los modelos de ecuaciones estructurales de ambas perspectivas se utilizó el programa Stata 14. Adicionalmente todos los modelos fueron también revisados en el programa MPlus versión 7, dado que es un programa más estable pero menos amigable. En ambos programas se obtuvieron los mismos resultados.

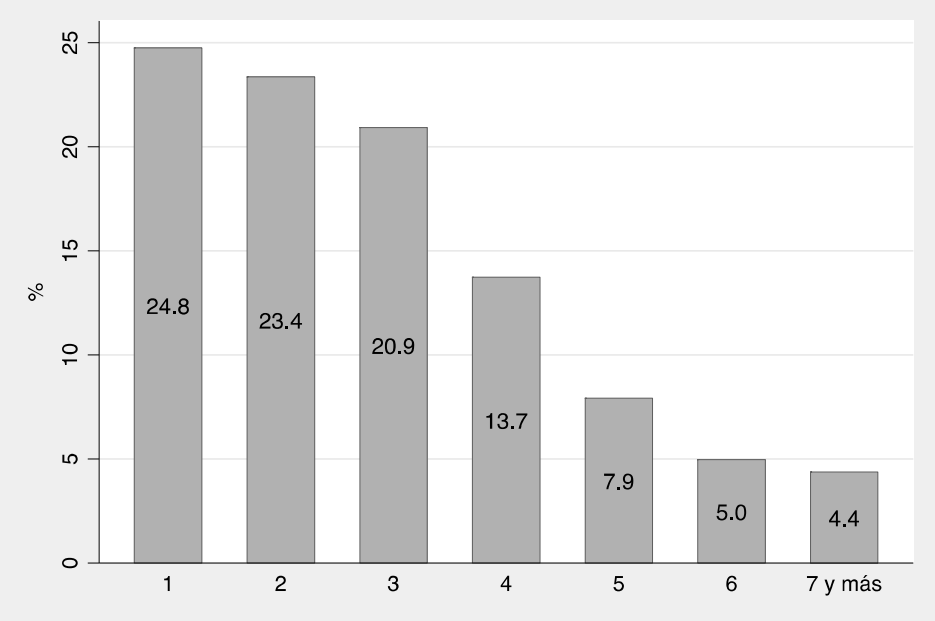
Capítulo 3. El argumento racionalista. El costo de oportunidad del cohecho como elemento de prevalencia de la corrupción

3.1 Características de la Encuesta Nacional de Calidad e Innovación Gubernamental 2013

Para explorar la perspectiva racional de la corrupción se eligió la ENCIG 2013. El objetivo de este capítulo es dar evidencia de las características problemáticas de los trámites elegidos con el fin de observar la probabilidad de experimentar actos de cohecho. Primero se realiza una exploración de algunas variables de percepción de la corrupción en México con el fin de brindar una idea de las dimensiones percibidas de la corrupción en el país. De acuerdo con la ENCIG (2013) los niveles de corrupción percibida son altos en el país. La ENCIG es una encuesta representativa a nivel federal y estatal. Sin embargo aquí no se plantea un análisis en términos de las diferencias inter-estados, sólo se señalan las proporciones en que es percibido el problema en contraste con la experiencia de corrupción que viven algunos de los usuarios de los servicios elegidos.

Se observa también de forma adicional en qué ámbito consideran las personas que ocurren en mayor proporción los actos de corrupción. Para el gráfico se eligió a los policías, el gobierno estatal, los parientes, los partidos políticos y el ministerio público. Observamos que, salvo los parientes, todos los ámbitos mencionados poseen más del 45% de porcentaje en la categoría de muy frecuente y si observamos las categorías de frecuente y muy frecuente, la suma siempre nos otorga más del 80%.

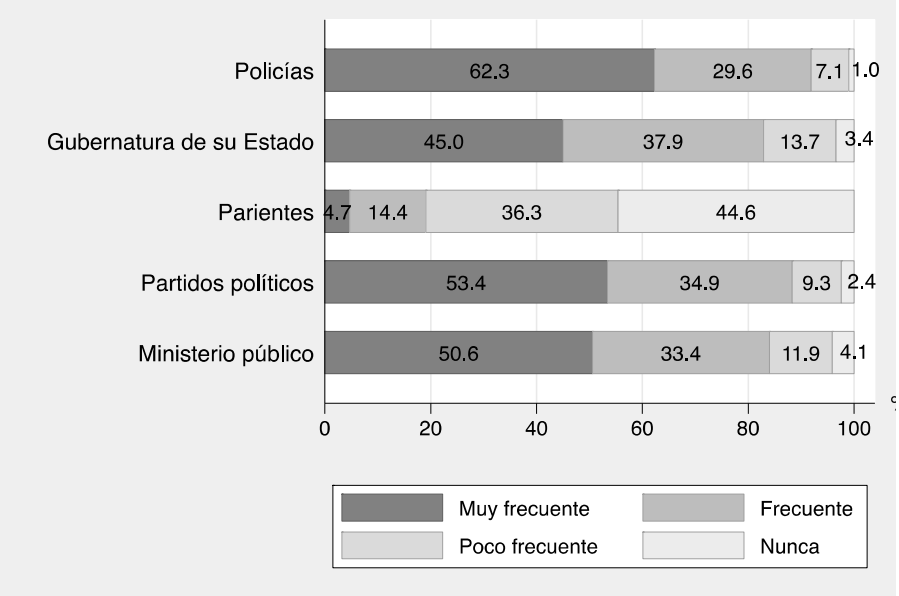
Gráfica 3.1. México. Distribución porcentual del número de trámites o servicios de la administración pública federal que la población mayor de 18 años que realizó durante el año anterior a la encuesta. ENCIG 2013*



*N=33,789,813

Fuente: estimaciones propias con base en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, 2013 (www.inegi.gob.mx)

Gráfica 3.2. México. Distribución porcentual de la opinión de la población mayor de 18 años que realizó al menos un trámite o servicio de la administración pública federal sobre la frecuencia donde cree que ocurren prácticas de corrupción en diversos ámbitos, 2013*



*N=33,789,813

Fuente: estimaciones propias con base en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, 2013 (www.inegi.gob.mx)

La ENCIG (2013) cuenta con 21 trámites y servicios que se pueden evaluar con las variables mencionadas y con la influencia latente de estas en la suscitación de eventos de corrupción. Sin embargo, se suscita un primer problema. No todas las personas elaboran todos los trámites y no todos los trámites presentan una proporción relativamente amplia de eventos de corrupción, por lo que se decidió elegir aquellos donde la presencia de actos de corrupción fuera alta, ordenada de mayor a menor, en términos proporcionales. Los ganadores fueron: "contacto con la policía u otras autoridades de seguridad pública…", mismo que a pesar de ser el trámite o servicio que más actos de corrupción presenta (90% de los que dicen haber tenido contacto), no aplica ninguna de las variables establecidas como factor explicativo de la corrupción, por lo que fue descartada.

En segundo lugar se encuentra: "Trámites ante el Ministerio Público para iniciar una averiguación previa o conseguir que se de seguimiento a un caso", en tercero: "Trámites

vehiculares como verificación de contaminantes, licencia de manejo, cambio de propietario, reemplacamiento, revista vehicular, etc.", en cuarto: "Trámite ante un juzgado o tribunal por conflictos legales de tipo familiar, laboral, penal, etc.", en quinto: "Trámites para obtener permisos de uso de suelo, de demolición o construcción, solicitud de constancias de libertad de gravamen y otros trámites en el registro público de la propiedad". De este último, se observó que comenzaba a tener más problemas para encontrar una buena bondad de ajuste y explicar nuestra variable dependiente de la presencia de actos de corrupción, por lo que se decidió elegir sólo los casos segundo, tercero y cuarto. Con ellos, se establecieron tres modelos de variable latente, respectivamente, con lo cual se busca explicar qué tipo de elementos organizacionales de los trámites, conforman una explicación plausible a nivel nacional de la presencia de actos corrupción derivada de dichos obstáculos. Cabe destacar que el tipo de corrupción aquí analizado es el cohecho, que consiste en: ofrecer, solicitar o prometer cualquier tipo de beneficio como condición para la realización u omisión de actos que competen a un cargo público, en los cuales el soborno entra como parte de dichos pagos.

Para realizar la medición de la experiencia e la corrupción se toma en cuenta la misma forma en la que INEGI mide las experiencias de corrupción en el trámite. Para ello considera la siguiente pregunta: ¿En cuál de los trámites que usted hizo se suscitaron las anteriores circunstancias? Dichas circunstancias se circunscriben a si el entrevistado respondió que "Si" a al menos una de las siguientes cuatro preguntas:

1. Durante 2013, al realizar alguno de estos pagos o trámites ¿Un empleado de gobierno intentó apropiarse de algún beneficio (dinero, regalos o favores) que usted pudiera otorgarle?
2. Para realizar alguno de estos trámites o servicios durante 2013, ¿un empleado del gobierno le solicitó de forma directa ayuda por medio de dinero, un regalo o favor para su persona?
3. Para realizar alguno de estos trámites o servicios que usted mencionó, ¿una tercera persona o coyote le insinuó o pidió de forma directa dinero, un regalo o favor para algún empleado del gobierno, durante 2013?

4. Para realizar alguno de esos trámites o servicios que usted mencionó, ¿un empleado del gobierno le insinuó o generó las condiciones para que le proporcionara dinero, un regalo o favor para su persona, durante 2013?

En función de ello, se realiza el agregado de eventos donde se presentaron dichas circunstancia para establecer la experiencia de actos de corrupción. Se parte aquí de un supuesto fuerte: el ciudadano, al haber establecido la aceptación de algún pago o favor planteado, establece una conducta de aceptación del hecho corrupto, por lo que esto implica que su participación en el evento lo vuelve corresponsable. Por ello, se parte del hecho de que su participación en el evento es motivo suficiente para establecer su participación en el acto de corrupción y analizar su conducta en torno a este escenario.

Por último, en el resumen estadístico de cuadros, observamos un hecho interesante. En el siguiente cuadro llama la atención que el porcentaje de eventos de corrupción es de el 6.0%. Dicha cifra nos puede hablar de que la experiencia de corrupción es relativamente baja. En contrate con la percepción de corrupción, es menor el porcentaje cuando el individuo evalúa su propia conducta.

Cuadro 3.1. México. Distribución porcentual de la población mayor de 18 años que realizó al menos un trámite o servicio de la administración pública federal según aspectos sobre la corrupción, 2013*

Variable	%**
Para realizar algún trámite un empleado del gobierno le solicitó de forma directa ayuda por medio de dinero, un regalo o favor para su persona.	
Si	6.0
No	94.0

* N=33,789,813

** No suman 100 debido a que no se considera la opción de respuesta "No sabe/ no responde"

Fuente: estimaciones propias con base en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2013 (www.inegi.gob.mx)

Llama la atención que la corrupción sea el primer o segundo problema más importante para poco más de una cuarta parte de la población a nivel nacional, ponderado con otros problemas tales como la pobreza, el desempeño gubernamental, el desempleo.

Adicionalmente la corrupción percibida en diversas instituciones oscila entre el 70 y el 90% aproximadamente, lo cual es bastante alto en general para el país. Así mismo, se observa que la gente ha escuchado que los funcionarios públicos, del lugar donde reside y realiza regularmente trámites y servicios, son corruptos, constituyendo la media nacional el 48.4%, mientras que, como ya señalábamos, el proxi de corrupción auto aceptada es de 31.7% a nivel nacional.

Los ciudadanos ubican la corrupción de forma distinta en diversas instituciones en las cuales se ven involucrados como parte de su interacción con los sistemas político y administrativo. En términos de la importancia de la corrupción como problema público, la frecuencia más alta a nivel estatal la tienen instituciones como el Gobierno del Estado, el Ministerio Público y los Partidos Políticos. De forma general y de acuerdo con los datos agregados por estado, encontramos que la media nacional de la frecuencia con la que es percibida la ocurrencia de corrupción es de 86.8%, con una mediana de 87.6%, lo cual indica que más de la mitad de los estados la frecuencia percibida es mayor[28].

3.2 Selección de trámites gubernamentales

Un problema fundamental es que diversas reformas de combate a la corrupción no han estado realmente centradas en la forma en la que el gobierno se relaciona con los ciudadanos, es decir, a nivel de calle y de frente a la ventanilla. Por otra parte, dichas reformas tampoco han hecho grandes cambios respecto de las características en las que el gobierno realiza compras, adquiere bienes y contrata servicios, es decir, la forma en la que realizan negocios. Mayor aun es la consideración de que cada contexto representa significados y características distintas de las formas en las que sucede la corrupción, varían de acuerdo a los elementos que se vuelven parte del intercambio indebido de beneficios. Por ello, analizar las barreras de acceso a la satisfacción de bienes y servicios de trámites particulares, revelará un diagnóstico sencillo de los elementos vigentes que influyen en la presencia de actos de corrupción.

[28] La desviación estándar es de 6.3 puntos porcentuales.

Para llevar a cabo el análisis de la influencia de los problemas en la obtención de trámites y servicios en México, se eligieron diversas variables que representan situaciones problemáticas para la realización de los trámites elegidos. Las variables disponibles en la ENCIG se derivan de diversos estudios a nivel mundial que consideran éstos como posibles explicaciones de la ineficiencia gubernamental y la baja calidad en la prestación de servicios. Estudios como el de Campante (2009), Salinas (2005), Brewer (2008), Scott & Pandey (2000), establecen variables similares a las aquí establecidas.

Se puede decir, por ejemplo, que un individuo al enfrentarse a largas filas para el trámite, preferirá agilizarlo por la vía ilegal, ya que valora más su tiempo que la pérdida de éste en su realización. Este tipo de trabas sirven de incentivo para que las burocracias y los ciudadano puedan establecer el puente de la corrupción como arreglo eficiente donde las partes ganan. Los requisitos no especificados, por su parte, harían al usuario visitar de nuevo el lugar para la obtención del servicio al no cumplir cabalmente con éstos, con lo que para evitar dicha situación, practicaría el cohecho. Así, cada uno de los problemas planteados establece una lógica de operación ineficiente de las organizaciones gubernamentales encargadas del trámite. Por ello, se plantea el diseño de una variable latente, lo cual constituiría el constructo latente del problema de la ineficiencia gubernamental. Este conjunto de problemas es mejor modelarlos como una estructura latente ya que da la posibilidad de evaluar la existencia de un problema no observado a partir de la construcción de otros elementos observables. Además, el constructo latente es resultado de la variación de la estructura de covarianza entre las variables, es decir, considera la variación conjunta de éstas. En el caso de los modelos de trámites es resultado de un modelo lineal generalizado, que considera la función de distribución de probabilidad de la variable y conforman un conjunto que puede o no representar el concepto latente definido, el cual de a cuerdo a las medidas de bondad de ajuste, representaría una medición conceptual certera.

Las variables consideradas para la medición latente del concepto de ineficiencia gubernamental son las siguientes:

- Largas filas,
- Requisitos no especificados, que se entendería como información incompleta o irrelevante.
- Requisitos excesivos,
- Lo pasaban de una ventanilla a otra. El hecho de que el usuario lo traigan de una ventanilla a otra que para efectos prácticos se ha decidido denominar ventanilla kafkiana,
- Información irrelevante. La presencia de información irrelevante o que no resultó útil para realizar el trámite,
- Lejanía de las oficinas, que implicaría una valoración de la pérdida de tiempo en función del costo de oportunidad para no volver a las oficinas,
- Costos excesivos,
- Horarios restringidos.

Como se ha mencionado, se hizo el constructo latente que mide la ineficiencia gubernamental contenida en el trámite. Se utiliza éste como variable latente explicativa de la experiencia de corrupción con dos efectos, directo e indirecto, hacia la obtención de lo que se quiere del trámite por parte del usuario. Como en un modelo estructural no se puede hablar propiamente de una variable dependiente sino de un conjunto de relaciones explicativas, se establecen la experiencia de corrupción y la obtención de lo que se quiere del trámite como variables principales a explicar.

Para la elección de los trámites considerados a analizar de aquellos trámites donde la proporción de experiencias de corrupción fuese alta, ordenada de mayor a menor. Los ganadores fueron: “contacto con la policía u otras autoridades de seguridad pública…” , mismo que a pesar de ser el trámite o servicio que más experiencia de corrupción presenta (90% de los que dicen haber experimentado dicho evento), no aplica ninguna de las variables establecidas como factor explicativo de la corrupción, largas filas, requisitos no especificados, etc., por lo que fue descartada. En segundo lugar se encuentra: “Trámites ante el Ministerio Público para iniciar una averiguación previa o conseguir que se de seguimiento a un caso”, en tercero: “Trámites vehiculares como verificación de contaminantes, licencia de manejo, cambio de propietario, reemplacamiento, revista

vehicular, etc.", en cuarto: "Trámite ante un juzgado o tribunal por conflictos legales de tipo familiar, laboral, penal, etc."

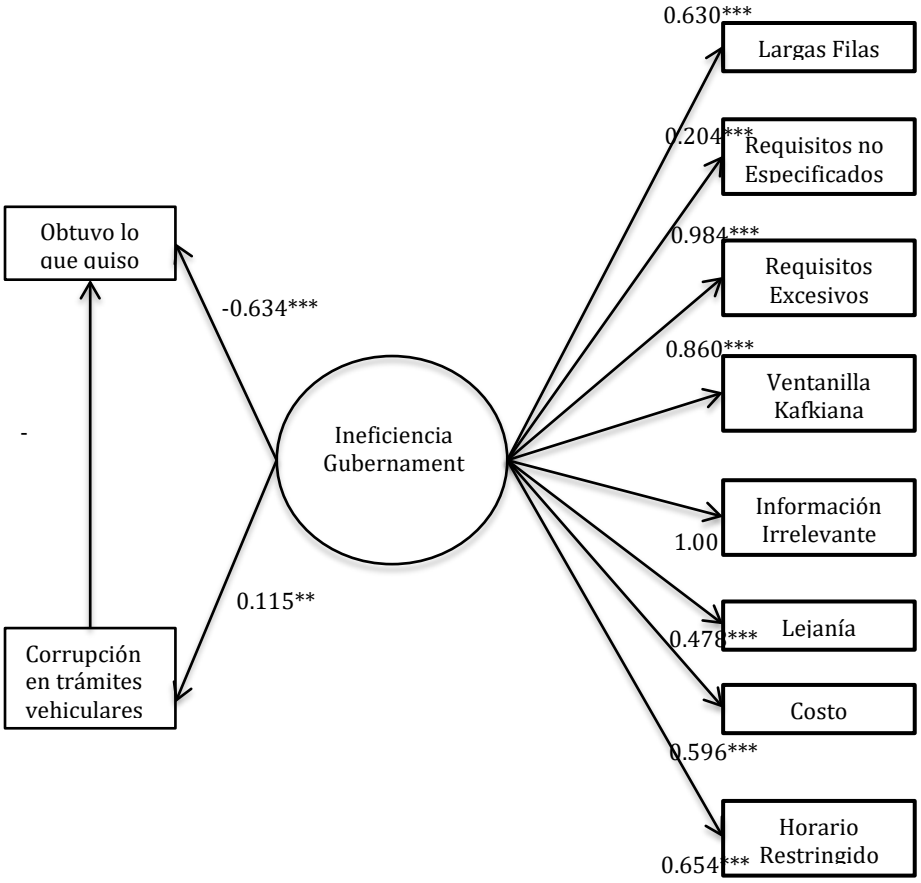
Con estos trámites se establecieron tres modelos de variable latente respectivamente, donde la variable latente conceptualizó la ineficiencia gubernamental. Dicha latencia explica dos cosas: si este tipo de elementos organizacionales en los trámites conforman una explicación plausible a nivel nacional para que los usuarios experimenten la corrupción. De forma específica, a través del cálculo de los efectos marginales se observará si derivado de dichos obstáculos se incrementa la probabilidad de experimentar la corrupción[29]. Adicionalmente, el modelo planteado indaga si esta misma variable latente de ineficiencia gubernamental influye en que el usuario haya obtenido lo que quiso. Cabe destacar que el tipo de corrupción aquí analizado es el cohecho, que consiste en: ofrecer, solicitar o prometer cualquier tipo de beneficio como condición para la realización u omisión de actos que competen a un cargo público, en los cuales el soborno entra como parte de dichos pagos.

3.3 Efectos de la ineficiencia gubernamental en los trámites vehiculares

De acuerdo a las variables consideradas anteriormente se planteó el siguiente modelo de ecuaciones estructurales generalizado a través de la familia logit. De acuerdo al número de observaciones y el comportamiento de los datos observados el programa Stata 14, reordena el planteamiento de la familia de distribución de probabilidad hacia una de tipo Bernoulli, sin que esto represente un elemento problemático. Por el contrario, se estiman mejor los coeficientes, con la familia de distribución de probabilidad adecuada. En este modelo se observan las relaciones entre la construcción del factor latente de problemas burocráticos, el cual explica de forma directa la ocurrencia de algún acto de corrupción con respecto al trámite, la afectación hacia la variable donde el ciudadano manifiesta si obtuvo lo que quiso o no.

[29] Ver diagramas de ecuaciones estructurales específicos para cada trámite.

Diagrama 3.1. Modelo estructural para trámites vehiculares



Fuente: Elaboración propia.

De ello se tienen los siguientes resultados.

Cuadro 3.2. Resultados del modelo estructural para corrupción en trámites vehiculares

Variable / Trámites vehiculares	Coeficiente	z	P- valor	Significancia
Hubo Corrupción				
Ineficiencia Gubernamental	0.1158	3.28	0.001	***
	(0.035)			
Obtuvo lq quiso				
Hubo Corrupción	-0.8533	-1.63	0.104	
	(0.525)			
Ineficiencia Gubernamental	-0.6348	-4.38	0.000	***
	(0.145)			
Modelo de medición				
Largas Filas				
Ineficiencia Gubernamental	0.6301	11.37	0.000	***
	(0.055)			
Requis no especific				
Ineficiencia Gubernamental	0.2047	8.76	0.000	***
	(0.023)			
Requis excesivos				
Ineficiencia Gubernamental	0.9844	10.94	0.000	***
	(0.090)			
Ventanilla Kafka				
Ineficiencia Gubernamental	0.8606	11.71	0.000	***
	(0.073)			
Info irrelevante				
Ineficiencia Gubernamental	1	(constrained)		
Lejos				
Ineficiencia Gubernamental	0.4786	10.86	0.000	***
	(0.044)			
Costos excesivo				
Ineficiencia Gubernamental	0.5962	11.31	0.000	***
	(0.053)			
Horario restringidos				
Ineficiencia Gubernamental	0.6546	11.47	0.000	***
	(0.057)			

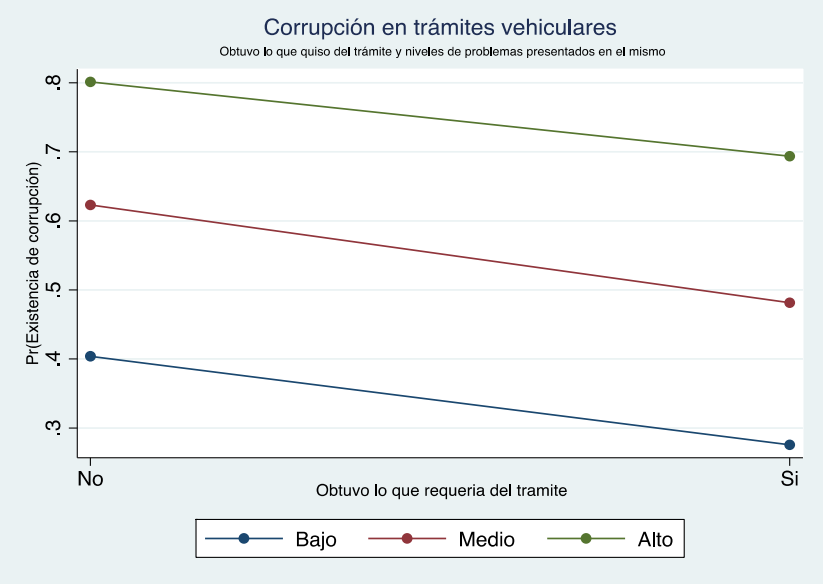
Error estándar debajo del coeficiente.

Fuente: Elaboración propia.

Se observa en primera instancia que todos las variables que componen el índice de problemas burocráticos encontrados en los trámites vehiculares son significativos a más del 99% de confianza y con signo positivo, por lo que todos contribuyen a la explicación de dichos problemas manifestados en nuestro índice de problemas de tramitología. La variable con el mayor peso factorial es la de información irrelevante. Esto quiere decir que la información irrelevante del trámite fue un problema recurrente y que los usuarios manifiestan como una variable de peso para la realización adecuada del mismo. De ahí le siguen en peso los requisitos excesivos y la ventanilla kafkiana, con pesos considerables por lo que este de problemas parecen ser un problema recurrente que afecta la realización de trámites vehiculares.

La variable con menor peso dentro del índice es la de requisitos no especificados. El siguiente punto a considerar es que dicho índice de problemas si explica la ocurrencia de eventos de corrupción, es decir, entre más problemas encontró el usuario, se incrementaron las posibilidades de que exista un evento de corrupción que consiste en el cohecho. Respecto de la variable que indica si el usuario obtuvo lo que quiso, llama la atención que el acto de corrupción no resulta significativo para explicar la obtención del trámite, por lo que no podemos decir que la existencia de un acto de corrupción afecte dicha obtención. Lo que si sucede es el hecho de que el índice de problemas afecta negativamente la obtención de lo que se quiere (-0.63). Para facilitar aun más la interpretación de las relaciones entre variables y verlo más que como un coeficiente, como una probabilidad de ocurrencia de la corrupción, se decidió calcular los efectos marginales con el índice de problemas del trámite (*red tape* o ineficiencia gubernamental para trámites vehiculares) y la variable de si el usuario obtuvo lo que quiso, cuyos resultados se muestran de forma sintética en el gráfico.

Gráfica 3.3. Efectos marginales para corrupción en Trámites vehiculares.



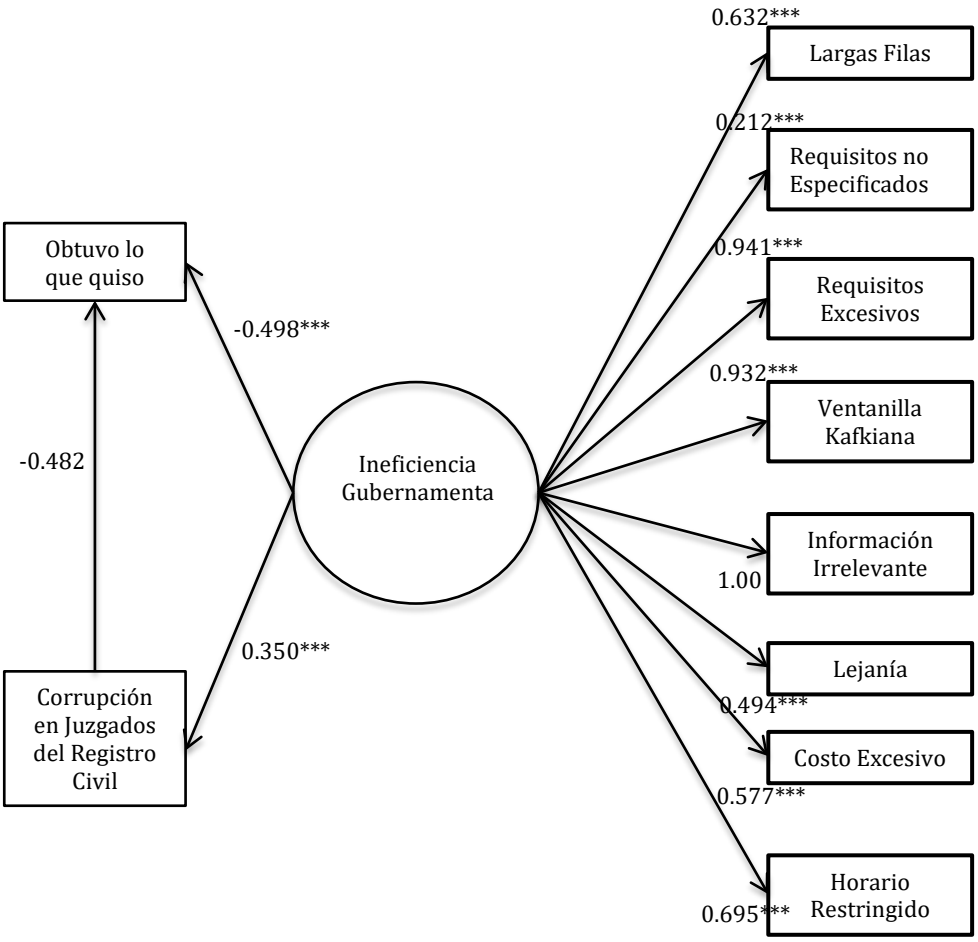
Fuente: Elaboración propia.

Los efectos marginales muestran dos cosas sencillas. La primera que, entre mayor es el valor del índice de problemas, es decir, entre más problemas se presentan en el trámite, mayor es la probabilidad de que ocurra el acto de corrupción. Por ejemplo, la línea de "Alto" índice de problemas oscila en las probabilidades de 0.69 hasta 0.80 de que se hubiese presentado el acto de corrupción, mientras que la línea de "Bajo" índice de problemas del trámite, la probabilidad de corrupción se reduce hasta el rango comprendido entre 0.28 y 0.4. Adicionalmente se observa que, quienes no obtuvieron lo que quisieron tienen mayores probabilidades de haber pasado por un acto de corrupción en los trámites vehiculares. Esto es coincidente con el signo encontrado en el coeficiente (-0.85), que con la presencia del acto de corrupción, se disminuyen las posibilidades de obtener lo que se quiere. Esto puede hablarnos de que inicialmente de dos cosas: 1) las expectativas de quienes incurrieron en el acto de corrupción son más altas, las cuales se frustran al final, o bien, 2) el mecanismo de corrupción es una respuesta ineficiente ante las fallas gubernamentales y ante la resolución de problemas en los trámites.

3.4 Efectos de la ineficiencia gubernamental en trámites ante el Registro Civil

En el caso de los trámites ante el registro civil se planteó el mismo modelo, con las variables específicas para el caso.

Diagrama 3.2. Modelo estructural para problemas en los trámites ante juzgados



Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo al anterior esquema, se obtiene lo siguiente:

Cuadro 3.3. Resultados del modelo estructural para trámites ante juzgados del Registro Civil

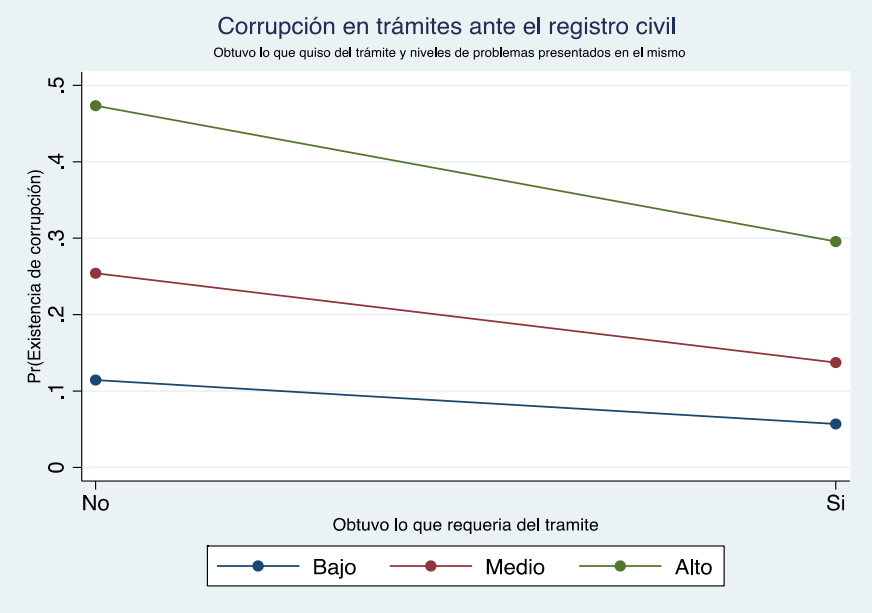
Variable / Trámites ante Registro Civil	Coeficiente	z	P- valor	Significancia
Hubo Corrupción				
Ineficiencia Gubernamental	0.3509	4.7	0.000	***
	(0.075)			
Obtuvo lq quiso				
Hubo Corrupción	-0.4826	-0.94	0.349	
	(0.515)			
Ineficiencia Gubernamental	-0.4983	-3.41	0.001	***
	(0.146)			
Modelo de medición				
Requis no especific				
Ineficiencia Gubernamental	0.2120	7.7	0.000	***
	(0.028)			
Requis execivos				
Ineficiencia Gubernamental	0.9410	10.38	0.000	***
	(0.091)			
Ventanilla Kafkiana				
Ineficiencia Gubernamental	0.9327	10.82	0.000	***
	(0.086)			
Info Irrelevante				
Ineficiencia Gubernamental	1	(constrained)		
Lejos				
Ineficiencia Gubernamental	0.4948	10.17	0.000	***
	(0.049)			
Largas Filas				
Ineficiencia Gubernamental	0.6321	10.78	0.000	***
	(0.059)			
Costos excesivo				
Ineficiencia Gubernamental	0.5778	10.34	0.000	***
	(0.056)			
Horario restric				
Ineficiencia Gubernamental	0.6951	10.54	0.000	***
	(0.066)			

Error estándar debajo del coeficiente.

Fuente: Elaboración propia.

Se observa que todas las variables contempladas para la construcción del índice de problemas para trámites ante el registro civil son significativas. La variable que concentra la mayor carga factorial vuelve a ser la de información irrelevante, de ella le siguen coincidentemente en importancia las variables de requisitos excesivos y la ventanilla kafkiana, al igual que en el modelo anterior, la variable que menor carga factorial posee es la de requisitos no especificados. Se observa además que la existencia del acto de corrupción (Hubo corrupción) es significativa y positiva en la explicación a través del índice de problemas, es decir, a mayor cantidad problemas presentados se incrementa la presencia del acto de corrupción. Adicionalmente el índice de problemas y la existencia del acto de corrupción afecta negativamente el hecho de que el usuario obtenga al final lo que quiere.

Gráfica 3.4. Efectos marginales para corrupción en Registro Civil



Fuente: Elaboración propia.

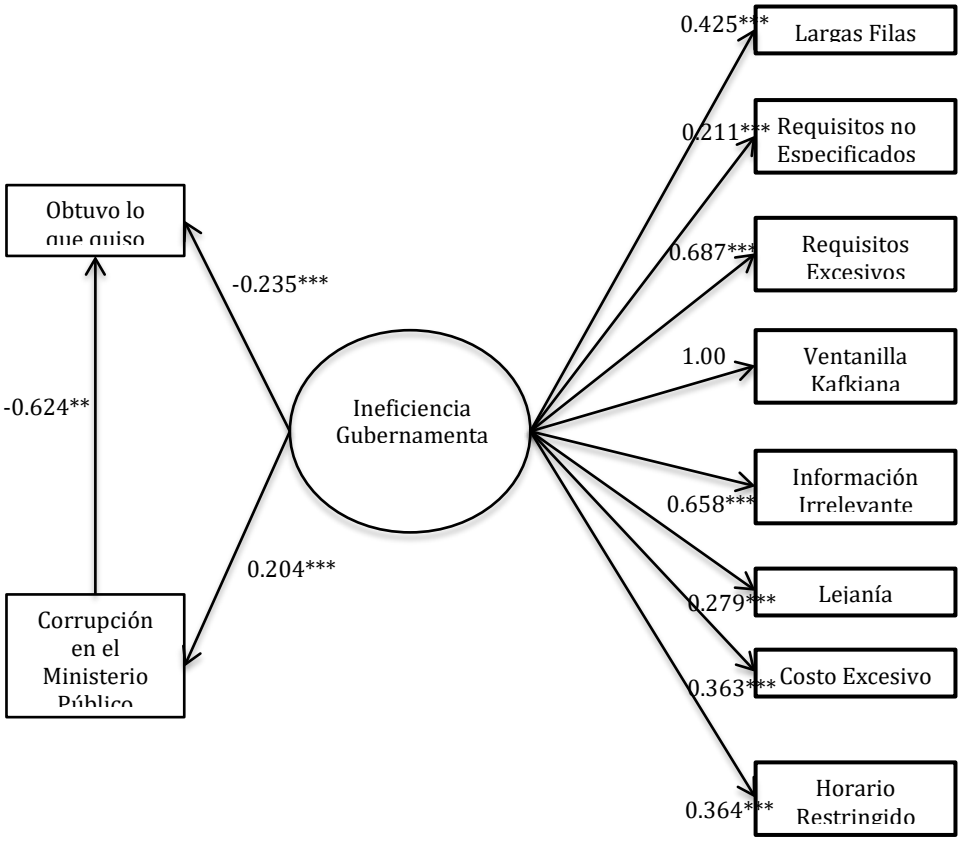
Para corroborar con mayor facilidad los hallazgos encontrados, se calculan de nuevo los efectos marginales para la probabilidad de corrupción en el trámite, ante distintos niveles del índice de problemas y la obtención final de lo que quiere el usuario. Se observa de forma similar al trámite anterior que los mayores niveles del índice de problemas incrementan la probabilidad de la existencia del acto de corrupción. Así mismo, de forma

congruente con los coeficientes encontrados, se observa que quienes si obtuvieron lo que quisieron tienen menores probabilidades de haber incurrido en un acto de corrupción. Esto resulta un poco contra intuitivo, ya que la obtención de lo que se quiere es posterior a la acción del acto corrupto. Veámoslo al revés, tal como lo muestra el coeficiente, la existencia del acto de corrupción disminuye las posibilidades de que se obtenga lo que se quiere, es decir, o las expectativas eran más grandes o lo que muestra es que el mecanismo de corrupción es un mecanismo ineficiente.

3.5 Efectos de la ineficiencia gubernamental en trámites ante el Ministerio Público

Finalmente, se muestran aquí los resultados del modelo estructural generalizado para los trámites ante el ministerio público.

Diagrama 3.3. Modelo estructural para problemas en trámites ante el MP



Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con el modelo planteado se tiene lo siguiente:

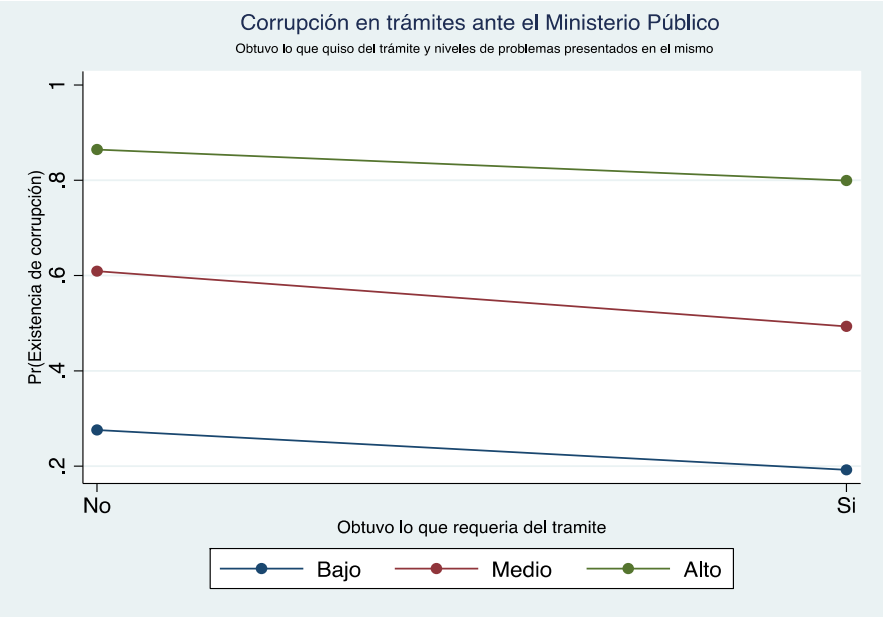
Cuadro 3.4. Resultados del modelo estructural para trámites ante el Ministerio Público

Variable / Trámite ante Ministerio Público	Coeficiente	z	P - valor	Significancia
Hubo Corrupción				
Ineficiencia Gubernamental	0.2047	3.39	0.001	***
	(0.060)			
Obtuvo lq quiso				
Hubo Corrupción	-0.6240	-2.11	0.035	**
	(0.296)			
Ineficiencia Gubernamental	-0.2354	-3.39	0.001	***
	(0.069)			
Modelo de medición				
Largas Filas				
Ineficiencia Gubernamental	0.4255	5.66	0.000	***
	(0.075)			
Requisitos no especificados				
Ineficiencia Gubernamental	0.2116	4.8	0.000	***
	(0.044)			
Requisitos excesivos				
Ineficiencia Gubernamental	0.6872	5.42	0.000	***
	(0.127)			
Ventanilla Kafka				
Ineficiencia Gubernamental	1	(constrained)		
Info irrelevante				
Ineficiencia Gubernamental	0.6582	5.82	0.000	***
	(0.113)			
Lejos				
Ineficiencia Gubernamental	0.2790	5.14	0.000	***
	(0.054)			
Costo excesivo				
Ineficiencia Gubernamental	0.3634	4.66	0.000	***
	(0.078)			
Horario restric				
Ineficiencia Gubernamental	0.3641	5.34	0.000	***
	(0.068)			

Error estándar debajo del coeficiente. Fuente: Elaboración propia.

Se observa que todas las variables que conforman el índice latente de problemas del trámite son significativas y positivas. En este caso la variable que guarda la mayor carga factorial es la de la ventanilla kafkiana, es decir, que el usuario vaya de una ventanilla a otra. De ahí le siguen en importancia los requisitos excesivos y la información irrelevante, mientras que la variable que menos peso factorial tiene en el índice es la de requisitos no especificados. Se observa que el índice de problemas explica la presencia de actos de corrupción de forma significativa y positiva. De la misma forma en la que sucede en los anteriores trámites, la existencia de actos de corrupción y el índice de problemas disminuyen la posibilidad de obtener lo que se quiere.

Gráfica 3.5. Efectos marginales para variable de Corrupción en Ministerio Público



Fuente: Elaboración propia.

Se volvieron a calcular los efectos marginales para este trámite específico, considerando las mimas variables. De forma similar se observa que los mayores niveles en el índice de problemas incrementan la probabilidad de la presencia del acto de corrupción, además de que el hecho de que la obtención de lo que se quiere del trámite, cuando éste no se obtiene, está asociado en mayor medida con la presencia del acto corrupto. Esto nos da elementos para pensar que el mecanismo de la corrupción aplicado como medio para apaciguar la ineficiencia gubernamental, no resulta un mecanismo efectivo. Este hallazgo resulta

trascendente en el caso mexicano, ya que regularmente se piensa que el mecanismo de la corrupción servirá para disminuir la ineficiencia gubernamental, sin embargo, ni eso sirve en México, por lo que con ello se dan elementos empíricos para comenzar a desplazar dicha idea.

3.6 Conclusiones

En este capítulo se observó que los diversos elementos problemáticos que constituyen la ineficiencia gubernamental en los trámites son un factor que influye en el aumento de la probabilidad de ocurrencia de un evento de corrupción. De forma similar a la señalada por Campante (2009), Salinas (2004), entre otros, sobre la influencia de problemas burocráticos en la realización de trámites, tales como tiempos extendidos, requisitos excesivos, la ventanilla kafkiana, influyen en las mayores probabilidades de eventos de corrupción. Dicho acto de corrupción se inserta en la lógica descrita en nuestras justificaciones: el mecanismo de corrupción se presenta como una respuesta de la ineficiencia gubernamental. Todos los trámites elegidos para probar la hipótesis de los problemas de ineficiencia gubernamental en la ocurrencia de actos de corrupción resultaron estadísticamente significativos, aunque cabe recordar que se eligieron tres trámites de los 21 que contempla la ENCIG.

A pesar de que otros trámites no presentan tanta ocurrencia de eventos de corrupción, no implica que necesariamente las reformas administrativas hayan estado orientadas a ellos o bien, que dichas reformas hayan influido en una menor ocurrencia de corrupción. De hecho, a pesar de todas las reformas de simplificación administrativa, particularmente la elaborada en el sexenio de Felipe Calderón que sería la que corresponde temporalmente a los datos de la ENCIG aquí disponibles, no parecen haber modificado aún la estructura de los trámites, donde dichos problemas siguen persistiendo y donde éstos llevan a la presencia de actos corruptos.

Lo que si queda claro es que en estos trámites específicos, la probabilidad de un evento de corrupción es relativamente alta. Sobretodo, en el caso de los trámites ante el Ministerio Público, este tipo de barreras procedimentales para la resolución de un problema son un

elemento bastante común y que en este sentido, las reformas de simplificación administrativa, sobre la base de los elementos mencionados, contribuiría enormemente a disminuir la presencia del problema. El haber encontrado que dos trámites completamente independientes tales como trámites vehiculares y trámites antes juzgados del registro civil tengan pesos factoriales similares en la composición de sus índices de problemas, nos puede llegar a hablar de cierto patrón organizacional en las burocracias mexicanas. De hecho, variables como información irrelevante, requisitos excesivos y la famosa ventanilla kafkiana se mantienen en los tres modelos con las cargas factoriales más altas[30]. Esto podría ser un esquema prevalente en el funcionamiento organizacional que además, está fuertemente asociado con la presencia de corrupción.

Los esquemas burocráticos de trámites excesivos son interpretados por el individuo como barreras de acceso a los bienes públicos. Si en la evaluación de los individuos estos problemas de ineficiencia representan un límite de acceso que afecta su bienestar, optarán por el mecanismo de corrupción. Dicho mecanismo representa para los individuos un salvamento con un costo de oportunidad menor al planteado por el de la honestidad o el del correcto hacer gubernamental. Aún con ello, el mecanismo de corrupción como opción de respuesta ante la ineficiencia gubernamental es una ilusión. De acuerdo con los datos y a modelación mostrada hay un patrón de ineficiencia en la oferta de servicios pero también hay un esquema donde éste no es efectivo para obtener lo que se busca. Es decir, la corrupción es una salida falsa ante la ineficiencia gubernamental. Ante ello, ¿podemos encontrar más elementos del patrón de comportamiento oportunista que explican la propensión a la corrupción o al menos su tolerancia?

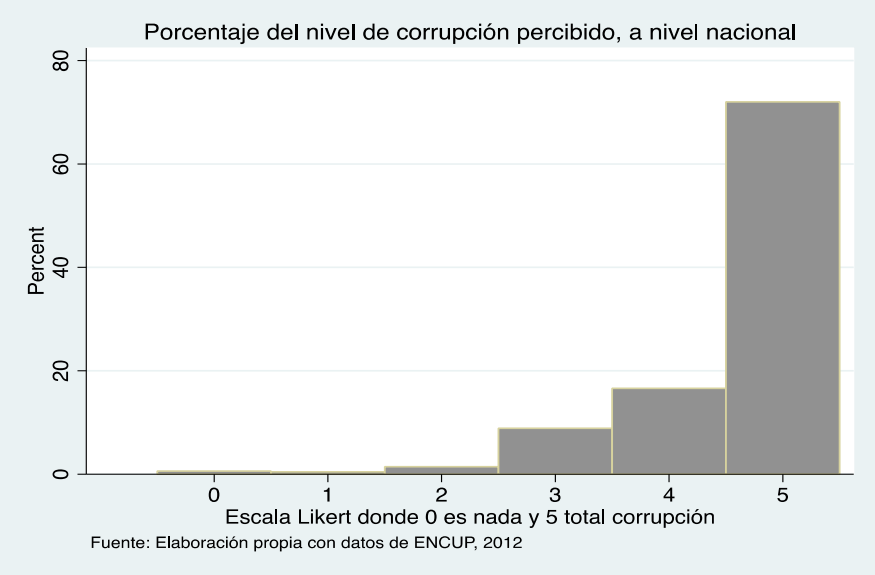
[30] Así como en los modelos logísticos elaborados como parte del desarrollo de la investigación y cuyos resultados se muestran en los anexos.

Capítulo 4. Corrupción y cultura política

4.1 Características de la Encuesta Nacional de Cultura Política 2012

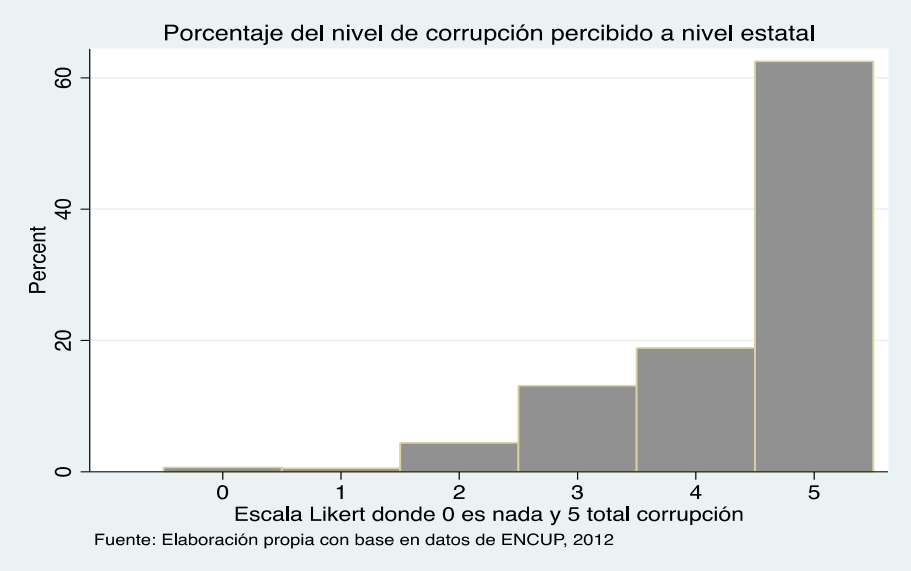
De acuerdo con datos de la última Encuesta Nacional de Cultura Política (2012), los niveles de percepción de la corrupción son bastante altos a nivel nacional y estatal. De acuerdo con la gráfica 4.1, la percepción de los ciudadanos que consideran que en el país el nivel de corrupción es nulo con valor 0 y donde el valor 5 es la percepción de que en el país o estado el nivel de corrupción es total, se tiene que a nivel federal el 72% de las personas piensan que el nivel de corrupción es total (gráfica 4.1), mientras que el restante porcentaje se divide entre los niveles 4 y 3.

Gráfica 4.1. Nivel de corrupción percibido a nivel nacional.



Para el caso de los niveles de percepción de corrupción en el estado se observa que alrededor del 63% de los encuestados consideran un nivel 5 de corrupción y un cercano 18% consideran el valor 4, que se podría considerar como un nivel alto, es decir, alrededor del 81% de las personas consideran un nivel alto y muy alto de corrupción en los gobiernos estatales (gráfica 10).

Gráfica 4.2. Nivel de corrupción percibido a nivel estatal



Fuente: Elaboración propia con base en datos de ENCUP, 2012

¿Qué ha hecho que la corrupción se incremente y qué desventajas tiene nuestro país para ubicarse en esta situación? Podemos establecer dos factores: un problema fundamental es que diversas reformas de combate a la corrupción no han estado realmente centradas en la forma en la que el gobierno se relaciona con los ciudadanos, es decir, a nivel de calle y de frente a la ventanilla. Como vimos en el capítulo anterior, los trámites siguen siendo demasiado engorrosos, por lo que los ciudadanos se sienten orillados a recurrir a la corrupción para lograr lo que quieren. Dichas reformas no han hecho grandes cambios respecto de las características en las que el gobierno realiza compras, adquiere bienes y contrata servicios, es decir, la forma en la que realizan negocios públicos y/o privados. Por otra parte, ha existido durante muchos años en México una lógica de funcionamiento de la corrupción entre políticos y ciudadanos, el cual ha establecido ciertas pautas sobre las cuales se han entendido las relaciones con el poder público y nos hemos familiarizado con la actuación de las figuras de autoridad públicas.

La corrupción es formulada recurrentemente como un indicador de que algo falla, que algo se pervierte dentro de los sistemas de gobierno y en general, en el intercambio económico, administrativo, político, para la generación de acuerdos sociales. Si a pesar de las diversas mejoras regulatorias en materia de servicios públicos, así como en las prácticas asociadas

con la transparencia y rendición de cuentas no se ha podido reflejar una mejora en los índices de corrupción, ¿qué es lo que estaría sucediendo en el país? Para entender más la situación, particularmente de México, habrá que voltear a ver ahora dos elementos: la estructura de incentivos a la corrupción que afecta la propensión a actuar de manera corrupta desde una perspectiva orientada al entendimiento de la relación con las figuras de autoridad y las características del la cultura política como base sustancial del entendimiento de las relaciones con el poder público, la forma en la que los ciudadanos se relacionan con las autoridades y las expectativas que generan para la obtención de beneficios.

En un contexto como el mexicano, la corrupción sucede, es tolerada y es, peor aun, normalizada. El mecanismo de tolerancia a la corrupción hace que ésta se normalice con la aceptación de la arbitrariedad en las prácticas gubernamentales, en las votaciones, en la forma en la que accedemos a los bienes y servicios públicos, entre otros mecanismos que plantean beneficios adquiridos de manera inmoral y como justificación interna del acceso a los bienes ofrecidos por la instituciones gubernamentales. Se debe entender entonces la lógica por la cual se da el establecimiento de beneficios inmorales y antiéticos. Cómo estos se dan de forma “normal” y se establecen como una moneda de cambio de la regularidad y el equilibrio social, o bien, cómo se establecen como mecanismos informales intrínsecos al funcionamiento de instituciones y el comportamiento de individuos para ser parte de las relaciones sociales y organizacionales. Se debe entender hasta qué grado la corrupción está llenando vacíos de la ausencia por una noción clara y fuerte de la legalidad estatal, del estado de derecho, de la moral social, de la ética de los individuos e incluso, como mecanismo de cooperación social.

El contexto ha generado en individuos y organizaciones una dinámica propia para la manifestación del mecanismo de corrupción. Se ha expresado como llaves sociales de acceso a los beneficios institucionales, que conforman legados observables en los patrones del comportamiento político de los ciudadanos. Estos establecen un parámetro de evaluación del funcionamiento institucional respecto de cómo se justifican las acciones de corrupción. Ante la elección de un funcionario público corrupto y su condicionamiento a entregar resultados, el ciudadano puede llegar a mostrar una aceptación del funcionario que

roba, con tal de que cumpla su trabajo. Con ello, muestra un grado de tolerancia que justificaría un acto corrupto, normalizado, tolerado, justificado por la idea del cumplimiento de sus responsabilidades. Una idea fundamental de este trabajo es el hecho de que estar mayormente de acuerdo con ideas de este tipo, conforma estructuras detrás del pensamiento político de los individuos que justifican algunas dinámicas de corrupción que se suscitan en el país.

Otro ejemplo de ello puede ser la preferencia por algún tipo de político, cuyas características centrales podrían enfocarse en las cualidades de honestidad o la capacidad. Si ambas características no pueden ser encontradas al mismo tiempo, preferirían elegir a ninguno antes que ceder ante lo que no resulta una cualidad elegible o incluso, representa un acto de inmoralidad, es decir, la elección de un político deshonesto. Si se elige una característica: "capaz pero deshonesto" o bien, "honesto pero incapaz", los electores entrarían en un dilema sobre qué priorizar, la honestidad o la capacidad y hacia cuál inclinar la expectativa del comportamiento del político de las figuras de autoridad en el ejercicio del poder. Dichas decisiones marcan un perfil particular de elector que vincula sus nociones de poder y de la política hacia las características no sólo de sus preferencias, sino de la forma en la que concibe el *statu quo* y la dinámica de posible cambio que podría esperarse en el sistema político, así como el funcionamiento de las instituciones gubernamentales dada la nueva configuración de sujetos en el poder.

Esta pequeña preferencia por un tipo de político, o por ciertas acciones de un funcionario público, permiten analizar en el individuo la forma en la que conciben las relaciones de autoridad, la forma en que opera el sistema de favores y beneficios entre agentes sociales para producir un acto de tolerancia a la corrupción. Estas conforman una aproximación a cómo se vive la dinámica corrupta y establece en el sistema de pensamiento colectivo, una idea de cómo funcionan las instituciones estatales, gubernamentales, sociales, el imperio de la ley y el sistema de pagos a nivel organizacional e institucional de una sociedad. Derivado del modelo de ecuaciones estructurales se encuentra que sólo dos variables mantienen un efecto claro sobre la disminución de la tolerancia a la corrupción tanto de políticos como de funcionarios públicos: preferir un sistema político democrático por encima del

autoritarismo o de que le dé igual el tipo de sistema político y, en la variable latente de información, que el nivel de información del individuo en los asuntos de política. A continuación se desarrolla el modelo de comprobación para el argumento de la perspectiva culturalista y su influencia en la tolerancia a la corrupción.

4.2 Efectos de la cultura política en la tolerancia a la corrupción

Para medir la tolerancia a la corrupción en México se escogió elaborar un análisis cuantitativo. Como se quería relacionar las características que la literatura contempla como parte del comportamiento y cultura políticas se eligió la Encuesta Nacional de Cultura Política (ENCUP) 2012, elaborada por la Secretaría de Gobernación e IPSOS. Al existir diversas variables que manifiestan un comportamiento latente de las características del comportamiento político y, como se eligieron al menos tres variables dependientes importantes para explicar, se eligió la elaboración de un modelo de ecuaciones estructurales que permitiera resolver simultáneamente las diversas variables dependientes, en función de las relaciones que guardan las distintas actitudes políticas de las personas mayores de 18 años en el país, en torno a la tolerancia a la corrupción de políticos y funcionarios públicos. El modelo fue elaborado en el programa Stata 14, con la técnica de Full Information Maximum Likelihood, para disminuir el problema de información perdida.

Las variables elegidas para establecer el análisis miden la tolerancia con preguntas como: “Usted prefiere un político honesto pero incapaz, capaz, pero deshonesto, o ninguno“ (tolerancia_politico). Se eligió ninguno como la respuesta que satisface un mayor grado de ética y congruencia con el esquema de que los políticos deben cumplir ambas características y no tener que ceder algo para tolerar la característica adversa de la ineficiencia o la deshonestidad. Las opciones de respuesta de dicha pregunta son: “ninguno”, “un político capaz pero deshonesto”, “un político honesto pero incapaz”.

Por otra parte, se eligió la pregunta de qué tan de acuerdo está con la siguiente frase: “Un funcionario público puede aprovecharse de su puesto siempre y cuando haga cosas buenas” (tolerancia_funcionario). Se codificaron las variables en un sentido positivo de tal forma que entre mayor sea su valor, implique un mayor grado de intolerancia a la corrupción, es

decir, la respuesta ideal por parte de los ciudadanos sería aquella que alcanzara los valores más altos, por lo que signos negativos en los coeficientes implicarían mayor tolerancia a la corrupción de políticos y funcionarios. Se muestran adicionalmente, dos resultados estructurales que resultan importantes para comprender el argumento principal: la variable de ideología y la de preferencia por la democracia vs el autoritarismo (prefiere_democracia) donde también tiene como repuesta el hecho de que le de igual. Por la definición del modelo, forman parte del diseño estructural del mismo, pero a su vez, explican las variables de tolerancia a la corrupción.

Para saber porqué persiste la corrupción en función de los elementos de la cultura política se pensó en la modelación de alguna de estas características como variables latentes, compuestas por diversas respuestas auto-reportadas que implican características relacionadas con las actitudes y hábitos políticos de los mayores de 18 años. De esta forma, se definieron tres variables latentes:

1) la que mide qué tan informado está el ciudadano (Información) en hábitos de lectura de noticias de política o bien, si conoce algunas características básicas del sistema político como la división de poderes y el tiempo que duran en su encargo los diputados.

2) el grado de participación política (Participación Pol), medido en variables como: participar en la resolución de problemas del barrio, escribir cartas de queja a funcionarios públicos, participar en manifestaciones o en partidos políticos, y

3) el grado de interés en la democracia (Democracia), con valoraciones como el grado de interés en la política, o bien, la valoración de una democracia más plural y a través de un mayor número de partidos políticos. Estos constructos latentes sirven para explicar la conformación de nuestras actitudes políticas y explicar nuestro sesgo ideológico, nuestra preferencia por la democracia y con estas dos últimas adicionadas, la tolerancia a la corrupción.

4.3 Modelación con variables latentes

La definición del modelo de ecuaciones estructurales obedece a la intención de obtener diversos elementos del pensamiento político de los ciudadanos. Se decidió definir dicho comportamiento como acciones latentes, a través de diversas variables que son

utilizadas en la literatura del tema para definir el comportamiento político. Con ello, se pretende esquematizar el perfil de comportamiento político que caracteriza a los mexicanos. Dichas características pretenden ser un proxi de cómo los ciudadanos se involucran en el funcionamiento de la democracia mexicana, conciben el poder público y, en función de dichas características y concepciones, toleran la corrupción.

Son cada vez más las investigaciones que utilizan el modelado estructural para explicar un fenómeno, sobre todo cuando en éste se asume cierta complejidad para definir su construcción teórica o su sistema de relaciones explicativas con diversas variables. En el caso concreto de la corrupción, diversos autores han utilizado la técnica de ecuaciones estructurales como una posible explicación de este fenómeno difícil de medir y conceptualizar (Mazcorro, 2003; Dreher, 2004; Shukhova, 2017). En esta investigación se decidió utilizar dicha técnica por diversas razones. La primera de ellas es el interés por modelar el comportamiento latente de individuos en torno a un fenómeno en particular, ya sea que el constructo latente sea dicho fenómeno, o bien, se modelen de forma indirecta los constructos latentes del comportamiento que pueden llegar a explicar un fenómeno complejo en particular.

La modelación por variables latentes indica que un fenómeno construido por diversos elementos observables puede ser definido y sacado a la luz, revelado, como parte oculta del comportamiento manifiesto de otros elementos. Es por ello que los índices de latencia sirven como elementos que pueden ayudar a conceptualizar fenómenos más complejos (Bollen, 1989), con una mejor especificación, técnica y con el planteamiento de posibles relaciones “causales” mejor definidas (Pearl, 2012 en: Hoyle, 2012).

En los modelados propuestos para el trabajo que aquí se presenta se asume una serie de relaciones complejas entre variables ya que éstas intentan definir el comportamiento probable de un individuo ante el esquema de tolerancia a la corrupción en función de características de cultura política. Al decir comportamiento probable, no se esta diciendo que dicho comportamiento sea inexorable. Por obviedad, la probabilidad implica latencia, un comportamiento que de acuerdo a la presencia de ciertas condiciones implicará un

mayor grado de ocurrencia. En este sentido, modelar el comportamiento de los individuos ha sido una tarea compleja. Existen una infinidad de elementos que las personas consideran para tomar decisiones. Sin embargo, diversos de esos elementos presentan pesos diferenciados, asociaciones más o menos fuertes, lo que implica la posibilidad de esquematizar comportamientos ocultos y plantear sus posibles relaciones para explicar un resultado.

En el caso concreto de la modelación del comportamiento político se definió un modelo de carácter más complejo debido a que la esquematización del comportamiento político, preferencias, cargas normativas, sesgos ideológicos y hábitos presentan un grado de mayor dificultad para expresar en términos de sus posibles relaciones recíprocas. En el caso del modelado estructural de los índices de ineficiencia gubernamental en los trámites la definición fue más fácil, ya que las relaciones entre los elementos reportados como problemas "burocráticos", representan un elemento directo del funcionamiento en los procedimientos y no tanto elementos ocultos del comportamiento.

4.4 Relaciones estructurales de la cultura política y la corrupción

A continuación, se presentan los resultados del modelo estructural para la hipótesis de los elementos de la cultura y comportamiento políticos. Como se mencionó anteriormente, se eligieron las variables que se consideraron como aquellas que captan mejor las composiciones de la cultura política de acuerdo a percepciones, concepciones, prácticas y hábitos relacionados con la corrupción, la tolerancia a la corrupción, la relación gobierno - ciudadanos y las características que definen el comportamiento político.

El modelo estructural comprende diversos factores latentes de comportamiento político, así como algunas variables que constituyen controles o variables explicativas de las que no es necesario establecer otro tipo de medición más que su efecto directo. Las variables dependientes principales del modelo de ecuaciones estructurales y que nos ayudan a establecer nuestra medición de la tolerancia a la corrupción son: la tolerancia a la corrupción de los políticos (tolerancia_politicos), la tolerancia a la corrupción de los funcionarios públicos (tolerancia_funcionarios), el reconocimiento de la participación en

actos de corrupción por parte de los ciudadanos (tolerancia_ciudadanos) y, la ponderación de la factibilidad de acabar con la corrupción en México (corrup_factible).

El modelo muestra primero, (de izquierda a derecha) la conformación de tres variables latentes que constituyen índices de un conjunto de variables que miden distintos aspectos del comportamiento político. El primero de ellos (de arriba a abajo) de nombre Información, se compone por tres variables observadas que pretenden medir el nivel de conocimiento e información que posee la gente respecto de algunas funciones del sistema político:

Tiempo de duración en el cargo de diputados (tiempo_diputados): Señala si la persona conoce el tiempo de duración del cargo de los diputados.

Conoce la división de poderes (div_poder): Señala si la persona conoce la división de poderes en México

Lee las noticias (lee_noticias): Señala la frecuencia con la que la persona lee las noticias.

Esta variable latente (Información) pretendería establecer nuestra medición sobre qué tanto conoce la personas las reglas formales del sistema político en México, dándonos una medida del nivel de información de las personas. Los resultados de este índice latente específico fueron los siguientes:

En seguida, se presenta el índice latente de Participación Política (Participacion_Pol), el cual pretende establecer una medida del nivel de participación de las personas en México, en distintos tipos de organizaciones, a saber:

Participa en la resolución de los problemas del barrio (barrio): Mide el grado de participación de las personas en la resolución en problemas del barrio, sobre la base de cuatro categorías: nunca (0), rara vez (1), algunas veces (2) y frecuentemente (3).

Participa en la resolución de problemas con partidos políticos (partidos_pol): Mide el grado de participación de las personas en los partidos políticos.

Participa en la resolución de problemas con cartas (cartas): Mide el grado de participación de las personas a través de los escritos, cartas, solicitudes que elaboran hacia políticos o funcionarios públicos.

Participa en la resolución de problemas con cartas (cartas2): Mide el grado de participación de las personas a través de la frecuencia con la que firman documentos en señal de protesta.
Participa en la resolución de problemas en manifestaciones (manifestaciones): Mide el grado de participación de las personas a través de la frecuencia con la que participan en manifestaciones en contra del gobierno.

Como se observa en el cuadro siguiente, el índice latente formado por dichas variables resulta adecuado, todas las variables que lo componen son significativas, así como las pruebas de bondad de ajuste son adecuadas.

Posteriormente, tenemos el índice latente de interés en la democracia (Interés_Democracia), cuyo objetivo es formar un índice de características que definen el interés por la democracia. Se compone por tres variables:
1) la necesidad de particos políticos (necesidad partidos), que mide qué tan necesarios consideran las personas que son los partidos políticos. Sus respuestas se distribuyen en tres categorías: nada necesarios (0), poco necesarios (1) y necesarios o muy necesarios (2);
2) el pluralismo en la política (pluralismo_pol), que mide el número de partidos políticos que las personas consideran que debería haber en México, con respuestas de: ninguno (0), uno, (1), dos (2) y tres o más (3);
3) y, finalmente, la variable de interés en la política (interés_pol), la cual mide el grado de interés en la política, con respuestas de: nada (0), poco (1) o mucho (2).

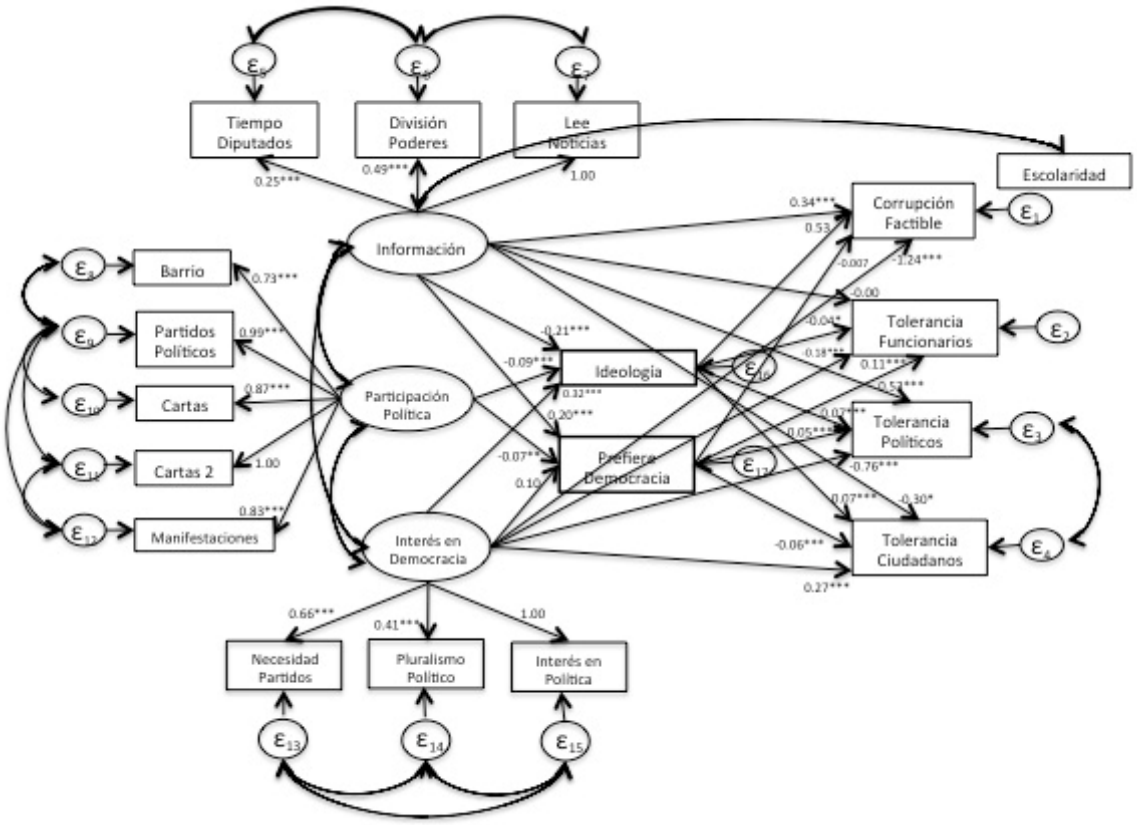
Las diversas variables que componen los índices de latencia tuvieron un ajuste adecuado, ya que todas las variables son significativas en el modelo de medición. además de que todas las medidas de bondad de ajuste señalan una medición adecuada. En función de lo establecido por los estudios revisados de la literatura y los fundamentos teóricos que señalan la relación de la corrupción con las estructuras de poder, las rutinas, la forma de hacer negocios y la negociación ilícita con autoridades a través de características de la cultura y el comportamiento político (Wang & Sun, 2014; Haller & Shore, 2005; Canales, 2016; Arellano, 2012; Olsson, 2014; Winters, 2012; Gong & Wang, 2013; Alatas, et.al. 2009; Sheheryar & Eckel, 2012), se decidió colocar como parte de la medición estructural,

de forma específica como parte de las variables endógenas, aquellas variables más relacionadas con la preferencia por la democracia y algunas otras relacionadas con actividades dentro de ella, tales como la importancia de la pluralidad partidista, la necesidad de partidos políticos, el interés en la política, que conformaron el constructo latente del "espíritu demócrata" o el mostrar interés por tener un contexto democrático (Interes_Democracia).

Como se ha mencionado, se conformó la variable latente que mide qué tan participativo (apático) es el ciudadano, ya que reporta los niveles de participación política para resolver problemas públicos a través de, por ejemplo, participar en la asamblea vecinal o bien, escribir una carta de queja, entre otras. Se observó que esta variable no tiene una relación directa con nuestras variables explicativas, sino sólo a través de sus efectos indirectos, a través de variables de ideología y preferencia por algún sistema político. La variable de preferencia por la democracia vs las opciones de "le da lo mismo" o el "autoritarismo" y la de ideología se decidió incorporarlas al modelo como variables mediadoras de los efectos de los constructos latentes y nuestras variables de medición, es decir, qué tan tolerante son los ciudadanos a la corrupción, la tolerancia a la corrupción de funcionarios públicos y la tolerancia a la corrupción de los políticos en función de sus sesgos ideológicos, sus preferencias por algún sistema político y sus características de cultura política. Se incorporan también otras variables dependientes tales como la factibilidad de acabar con la corrupción y la de qué tan de acuerdo están en que los ciudadanos permiten la corrupción. Finalmente, en el lado derecho, se observan las variables exógenas que sirven para controlar y vincular con el modelo anterior, que en este caso se trata sólo de la variable escolaridad.

Se presentan en los cuadros las cargas factoriales resultantes y más adelante, las medidas de bondad de ajuste de la modelación estructural. El modelo quedó planteado como se muestra en la siguiente imagen.

Diagrama 4.1. Ecuación estructural para el análisis de la tolerancia a la corrupción en función del comportamiento político.



Fuente: Elaboración propia.

4.5 Resultados del modelo estructural para el comportamiento político

Para no perder tanto al lector, esta parte de resultados se limita a la interpretación directa de los coeficientes y hallazgos generales, para que posteriormente se liguen a la interpretación contextualizada de nuestro argumento de la tolerancia a la corrupción y darle un contexto a los hallazgos directos y secundarios. Se muestran los coeficientes no estandarizados y estandarizados. El coeficiente no estandarizado se expresa en las mismas unidades métricas en las que se encuentra la variable, mientras que el coeficiente estandarizado se expresa en unidades estándar. De cualquier forma, se ha decidido hacer la interpretación de ambos coeficientes. De acuerdo con el modelo planteado, se encontraron los siguientes hallazgos.

Cuadro 4.1. Resultados de coeficientes no estandarizados para variables ideología y preferencia por la democracia

Variable dependiente	Variable explicativa	Coeficiente no estandarizado	P >z	Significancia
Ideología (ideol)	Participación Política	-0.0945	0.002	***
		(0.030)		
	Interés en Democracia	0.3265	0.000	***
		(0.085)		
	Información	-0.2199	0.000	***
		(0.039)		
Preferencia por la Democracia (p_dem2)	Participación Política	-0.0733	0.016	**
		(0.030)		
	Interés en Democracia	0.1020	0.197	
		(0.080)		
	Información	0.2019	0.000	***
		(0.042)		
Factibilidad de acabar con al corrupción (c_fct)	Ideología	0.0158	0.533	
		(0.025)		
	Preferencia Democracia	-0.0074	0.688	
		(0.019)		
	Escolaridad	-0.1342	0.000	***
		(0.031)		
	Interés en Democracia	-1.2403	0.000	***
		(0.172)		
	Información	0.3439	0.000	***
		(0.098)		

Error estándar debajo del coeficientes. *** p<0.001, **p<0.05 y *p<0.01

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 4.2. Resultados de coeficientes estandarizados para variables ideología y preferencia por la democracia

Variable dependiente	Variable explicativa	Coeficiente Estandarizado	P >z	Significancia
Ideología (ideol)	Participación Política	-0.0730	0.002	***
		(0.023)		
	Interés en Democracia	0.1565	0.000	***
		(0.037)		
	Información	-0.1662	0.000	***
		(0.027)		
Preferencia por la Democracia (p_dem2)	Participación Política	-0.0480	0.016	**
		(0.020)		
	Interés en Democracia	0.0414	0.197	
		(0.032)		
	Información	0.1293	0.000	***
		(0.025)		
Factibilidad de acabar con la corrupción (c_fct)	Ideología	0.0134	0.533	
		(0.021)		
	Preferencia Democracia	-0.0074	0.688	
		(0.018)		
	Escolaridad	-0.1764	0.000	***
		(0.040)		
	Interés en Democracia	-0.5021	0.000	***
		(0.046)		
	Información	0.2195	0.000	***
		(0.059)		

Error estándar debajo del coeficientes. *** p<0.001, **p<0.05 y *p<0.01
Fuente: Elaboración Propia

Para la variable Ideología se tiene:

- 1) Los que muestran más interés en la democracia muestran mayor inclinación por ser de ideología de derecha. El coeficiente no estandarizado nos indica que por cada unidad de avance del índice de interés en la democracia, ser de ideología de derecha aumenta en 32.65%, mientras que en términos de su variación estandarizada muestra un aumento de 15 unidades estándar.

- 2) Los más participativos muestran mayor inclinación por ser de ideología de izquierda. De esta forma se tiene que cada unidad que disminuye el índice de participación política, la ideología se acerca en 9.45%[31] hacia la derecha, y en función de su coeficiente estandarizado, muestran una disminución de 0.07 unidades estándar. En términos de magnitud, esta es la variable que mostraría el efecto más pequeño de todas sobre la definición de la ideología, la cual contribuye más a ser de derecha.
- 3) Los que más se informan, muestran mayor inclinación por ser de izquierda. El coeficiente no estandarizado muestra una inclinación por la izquierda en 21.9% por cada unidad de avance del índice de información y en 0.12 unidades estándar. Esto muestra que los niveles de información de los ciudadanos están influyendo en los posicionamientos heurísticos de sus posturas ideológicas.

Dado que todas las variables independientes en el caso de estos cuadros son variables latentes, éstas poseen métricas similares, por lo que en términos del coeficiente estandarizado, la variable que tiene mayor peso comparado es la de Información. Esto nos ofrece una primer característica de la cultura política de los mexicanos, los niveles de información influyen en la postura ideológica asumida por los individuos.

Para la variable de Preferencia por la Democracia o el Autoritarismo, (Prefiere Democracia) tenemos:

- 1) La variable del interés en un sistema político democrático vs me da igual o el autoritarismo (Interes_Democracia) no resulta significativa para explicar la preferencia por la democracia. Este dato es de nuevo muy relevante, ya que en términos de nuestro análisis podría estar indicando el hecho de que no basta con decir que se tiene un interés en la democracia sino en verdaderamente preferir un sistema político democrático. Esto podría indicar que los ciudadanos mienten al decir que tienen interés en la democracia, pero que en el fondo,

[31] Interpretación basada en Grace & Bollen, 2005.

podrían preferir un sistema autoritario por diversas razones, la cual una de ellas se asocia con la tolerancia a la corrupción.

- 2) La variable de participación ciudadana muestra que aquellos que participan más, tienen mayor preferencia por la indiferencia o el autoritarismo, ya que en términos del avance en el índice de participación, se disminuye en 7.33% mi proclividad a elegir un sistema democrático, que en términos de su coeficiente estandarizado, disminuye en .04 unidades. Este hallazgo contraintuitivo nos otorga más elementos para ir desmitificando diversas opiniones respecto de la formación de ciudadanos y la defensa de la democracia.
- 3) Aquellos que se informan más, tienen mayor preferencia por la democracia, hasta en 20% por cada unidad de avance en el índice de información.

De forma similar a la variable anterior, que se explican sólo por índices latentes, se tiene que la que posee mayor peso relativo en la explicación por la preferencia por un gobierno democrático es la del nivel de información del individuo.

Hay que resaltar aquí una cosa. Si se observa el Diagrama 6 de la ecuación estructural, no se tiene una relación explicativa entre nuestro constructo latente de participación política y nuestras variables dependientes de tolerancia a la corrupción. Esto se debió al hecho de que, tras múltiples pruebas con modelos, la variable no era significativa para explicar dichas variables estructurales, a la vez que afectaba la bondad de ajuste del mismo. Como se ha señalado en la literatura, se ha creído que una ciudadanía más participativa puede llevar un efecto positivo en la transformación del contexto. Sin embargo, con esta mención suceden dos cosas: 1) los niveles de participación política no explican la tolerancia a la corrupción y; 2) de forma paradójica, quienes más participan prefieren un sistema político autoritario o bien, no muestran un convencimiento ante la elección de un democracia. Esto da un primer elemento para ir planteando dos puntos particulares de esta situación: 1) el desencanto por la democracia es mayor en quienes se involucran activamente, ya que observan que el costo de oportunidad de participar es demasiado alto en comparación con lo que obtienen, y; 2) elevar la participación *per se*, con las condiciones actuales donde la corrupción sigue

entendiéndose como un mecanismo que pretendería contrarrestar la inefectividad gubernamental, podría ser contraproducente.

El argumento detrás de este hallazgo se puede relacionar directamente con la forma en la que funciona la democracia, con la manera en la que el ciudadano ha entendido el funcionamiento particular de la democracia mexicana y se ha desencantado de ella. La conducta oportunista sale a flote cuando la democracia no cumple con las expectativas que plantea. Adicionalmente, la participación ciudadana ha sido cooptada también por grupos oportunistas que buscan beneficios a intereses particulares y no necesariamente se encuentra ligada a causas justas. Continuaremos con estos argumentos más adelante.

Para la variable de factibilidad de acabar con la corrupción (corrup_factible), se tiene:

- 1) Las variables de ideología y de preferencia por la democracia no parecen explicar el hecho de que las personas piensen que es más o menos factible acabar con la corrupción en el país.
- 2) La variable de escolaridad si muestra significancia estadística y un efecto negativo, es decir, a mayor escolaridad la gente tenderá a pensar que es poco factible acabar con la corrupción. Este efecto se debe en gran medida a que la variable de información está generando un efecto de cambio de signo al estar altamente correlacionadas. Cuando se revisan las covariaciones entre nivel de información y escolaridad, ambas son altas, positivas y significativas.
- 3) El interés por la democracia muestra un coeficiente negativo y significativo, indicando que a mayor interés por la democracia, las personas tenderán a pensar que es poco factible acabar con la corrupción.
- 4) La variable latente de información muestra un coeficiente significativo y positivo, indicando que entre más informado esté el ciudadano, más tenderá a pensar que es factible acabar con la corrupción. Esto contrasta con la variable de escolaridad, la cual tiene un efecto contrario. Al observar las covarianzas entre estas variables, se tiene que su covariación es alta y significativa, por lo que una de las cosas que puede estar pasando es que el efecto del constructo

latente de información se esté robando el efecto de la escolaridad y haga que esta variable cambie de signo.

Estos tres primero resultados se relacionan con nuestras variables estructurales, dos de ellas que cumplen un papel de mediación entre las características del pensamiento político de los mexicanos, sus preferencias y hábitos de política, con las variables estructurales de tolerancia a políticos, funcionarios y ciudadanos que permiten la corrupción. Veamos ahora los resultados para dichas variables respectivas.

Cuadro 4.3. Resultado de coeficientes no estandarizados para variables de tolerancia a la corrupción de políticos y funcionarios públicos

Variable dependiente	Variable explicativa	Coeficiente no Estandarizado	P > z	Significancia
Tolerancia a Corrupción de políticos (c_plt)	Ideología	0.0786	0.001	***
		(0.025)		
	Preferencia Democracia	0.0518	0.006	***
		(0.019)		
	Escolaridad	-0.1059	0.008	***
		(0.040)		
	Interés en Democracia	-0.7651	0.000	***
		(0.117)		
	Información	0.5329	0.000	***
		(0.131)		
Tolerancia a Corrupción en funcionarios públicos (c_fp)	Ideología	-0.0440	0.0084	*
		(0.025)		
	Preferencia Democracia	0.1104	0.000	***
		(0.019)		
	Escolaridad	0.0827	0.008	***
		(0.031)		
	Interés en Democracia	-0.1873	0.54	*
		(0.101)		
	Información	-0.0055	0.955	
		(0.097)		
Tolerancia a Corrupción de ciudadanos (c_cd)	Ideología	-0.0540	0.015	*
		(0.022)		
	Preferencia Democracia	-0.0677	0.000	***
		(0.017)		

Variable dependiente	Variable explicativa	Coeficiente no Estandarizado	P > z	Significancia
	Escolaridad	0.0359	0.267	
		(0.032)		
	Interés en Democracia	0.2747	0.002	***
		(0.086)		
	Información	-0.3003	0.001	***
		(0.105)		

Error estándar debajo del coeficiente. *** p<0.001, **p<0.05 y *p<0.01

Fuente: Elaboración Propia

Cuadro 4.4. Resultado de coeficientes estandarizados para variables de tolerancia a la corrupción de políticos y funcionarios públicos

Variable dependiente	Variable explicativa	Coeficiente Estandarizado	P > z	Significancia
Corrupción de políticos (c_plt)	Ideología	0.0712	0.001	***
		(0.022)		
	Preferencia Democracia	0.0555	0.006	***
		(0.020)		
	Escolaridad	-0.1493	0.008	***
		(0.056)		
	Interés en Democracia	-0.3323	0.000	***
		(0.044)		
	Información	0.3650	0.000	***
		(0.074)		
Corrupción en funcionarios públicos (c_fp)	Ideología	-0.0337	0.0084	*
		(0.019)		
	Preferencia Democracia	0.0997	0.000	***
		(0.017)		
	Escolaridad	0.0985	0.008	***
		(0.037)		
	Interés en Democracia	-0.0687	0.54	*
		(0.036)		
	Información	-0.0032	0.955	
		(0.056)		
Corrupción de ciudadanos (c_cd)	ideol	-0.0476	0.015	*
		(0.019)		
	p_dem2	-0.0705	0.000	***
		(0.017)		
	esco	0.0492	0.267	
		(0.044)		

Variable dependiente	Variable explicativa	Coeficiente Estandarizado	P > z	Significancia
	Dem_int	0.1160	0.002	***
		(0.037)		
	Inf	-0.2000	0.001	***
		(0.062)		

Error estándar debajo del coeficiente. *** p<0.001, **p<0.05 y *p<0.01
Fuente: Elaboración propia

De esta forma tenemos que para la variable dependiente de tolerancia a los políticos corruptos (c_plt)[32] se observa que:

- 1) Aquellos con ideología de derecha tienden a preferir ningún político, antes que elegir alguno incapaz o deshonesto, por sobre aquellos de ideología de centro o de izquierda. De acuerdo a su coeficiente, por cada que nos acercamos a la ideología de derecha en una unidad, aumentaría en 7.8% mi proclividad a elegir ningún político, es decir, a ser más intolerante a permitir la corrupción de estos.
- 2) Aquellos que prefieren la democracia como forma de gobierno, son más **intolerantes** a la corrupción de políticos, es decir, por cada unidad de avance hacia preferir la democracia, se aumenta en 5.1% mi proclividad a elegir ningún político antes que uno deshonesto o incapaz.
- 3) Aquellos que muestran más interés en la democracia (existencia de multipartidismo, interés en la política), muestran mayor tolerancia a la corrupción de políticos. Esto es relativamente congruente con el argumento de que hay falsos demócratas, es decir, gente que dice tener interés en la democracia, pero que a la hora de elegir optarían por cualquiera o directamente por el autoritarismo. Sin embargo, el efecto indirecto del interés en la democracia es significativo y positivo, es decir, incrementa la intolerancia a la corrupción (anexo de los efectos indirectos pendiente).

[32] 0=> capaz pero deshonesto ; 1 => honesto pero incapaz ; 2 => ninguno. El sentido ascendente de elegir ninguno antes que uno que no cumpla la característica completa se interpreta como más intolerante a la corrupción, mientras que las más bajas como tolerante a la corrupción, es decir, si la variable tiene coeficiente positivo, muestra intolerancia a la corrupción y si tiene coeficiente negativo es más tolerante a la corrupción de políticos o de la variable que se trate.

- 4) Aquellos que se mantienen más informados, muestran mayor intolerancia a la corrupción de políticos. Es decir, por cada unidad de avance en el índice latente de información aumenta mi intolerancia en 53%, mientras que en términos de su coeficiente estandarizado, aumenta en 0.36 unidades estándar.
- 5) Los que tienen mayor escolaridad, presentan mayor tolerancia a la corrupción de políticos. Este resultado contra intuitivo puede deberse a las razones que habíamos planteado anteriormente. Hay una influencia del constructo latente de información que está cambiando el signo de esta variable.

En el caso de estas variables, los coeficientes estandarizados no nos dicen mucho, ya que la métrica empleada por variables como la ideología o la escolaridad, es completamente distinta entre ellas, por lo que no podemos hacer una comparación de los efectos entre ellas.

Para la variable dependiente de tolerancia a funcionarios públicos corruptos (c_fp)[33] se observa que:

- 1) Aquellos con ideología de derecha muestran mayor tolerancia a la corrupción de funcionarios públicos, por sobre aquellos de ideología de izquierda o de centro, quienes serán más intolerantes a la corrupción de funcionarios. Este resultado contrario a lo que se podría esperar puede implicar algo para la variable de ideología y es el hecho de que las figuras de autoridad de funcionarios y políticos, en términos de sus cargas ideológicas, no son concebidas igual, por lo que la ideología parecería ser más un elemento de mediación entre la capacidad de negociación con las figuras de poder público.
- 2) Aquellos que prefieren la democracia como forma de gobierno, muestran mayor **intolerancia** a la corrupción de funcionarios públicos; es decir, en la medida en que aumenta mi preferencia por la democracia en una unidad, aumenta en 11% mi rechazo a que los funcionarios públicos se aprovechen del puesto.

[33] La variable dice: "¿Qué tan de acuerdo está con la siguiente frase?: Los funcionarios público puede aprovecharse de su puesto, siempre y cuando haga cosas buenas". La respuesta es de cuatro categorías, con un sentido positivo, es decir, quienes son más intolerantes a esta frase, tienen calificación mayor (3).

- 3) Aquellos que muestran más interés en la democracia (existencia de multipartidismo, interés en la política), muestran mayor tolerancia a la corrupción de funcionarios públicos. De nueva cuenta esta variable latente del interés en la democracia parece estarnos diciendo que el interés por la democracia no basta si no se es un demócrata de verdad, es decir, si no se prefiere realmente un sistema democrático, por lo que las respuestas podrían estar más llenas de deseabilidad social.
- 4) La variable latente de información no es significativa. Sin embargo, el efecto indirecto de información, no mostrado aquí, es significativo y positivo para la variable de tolerancia a corrupción de funcionarios (anexo pendiente).
- 5) Los que tienen mayor escolaridad, presentan mayor intolerancia a la corrupción de funcionarios públicos. Si se observa anteriormente, en este caso el constructo latente de información no fue significativo, por lo que dicha variable podría estar ahora captando ese efecto.

Se elaboraron las pruebas de bondad de ajuste del modelo, las cuales señalan un ajuste adecuado del modelo (Bollen, 1989; Hoyle, 2012) por lo que nuestras interpretaciones, relaciones y coeficientes son confiables para su correcta interpretación.

Cuadro 4.5. Pruebas de bondad de ajuste del modelo

Prueba	Valor
Chi2 (101)	0.000
RMSEA	0.038
CFI	0.938
TLI	0.905
CD	0.958

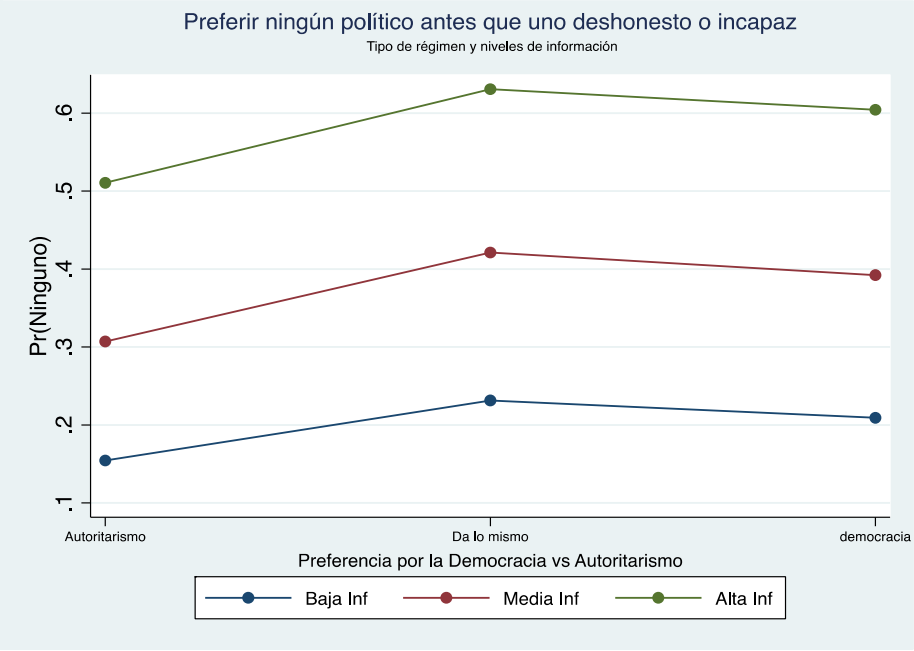
Fuente: elaboración propia.

Se observa que la prueba de bondad de ajuste chi2 es significativa. Aunque en una prueba de este tipo se buscaría que el resultado fuera no rechazar la hipótesis nula, diversos estudios han considerado que dicha prueba se ve influida enormemente por el tamaño de muestra. En el caso de esta investigación, los tamaños de muestra son grandes, en el

modelo anterior de forma concreta de tiene una N de 3,750, lo cual es bastante grande, considerando que en la literatura del modelado estructural se estilan tamaños de muestra menores a 500.

Para realizar una interpretación más sencilla de los resultados obtenidos en el modelo estructural se decidió calcular los efectos marginales de las variables dependientes de nuestro análisis. Se muestran a continuación los gráficos que muestran las probabilidades correspondientes.

Gráfica 4.3. Efectos marginales para quienes prefieren ningún político antes que uno deshonesto o incapaz, la preferencia por el tipo de régimen político y el nivel de información



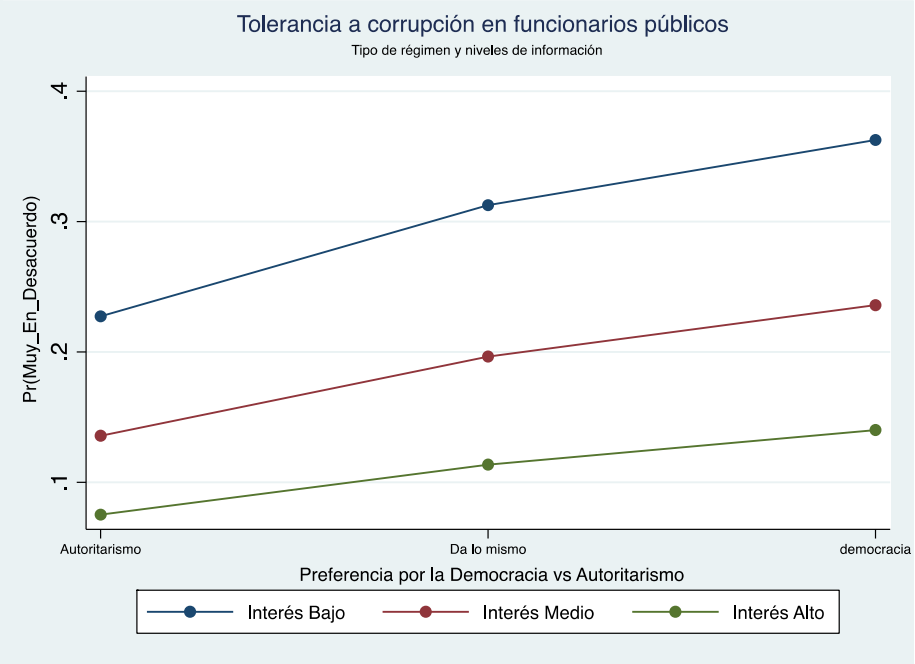
Fuente: Elaboración propia.

Para el cálculo de los efectos marginales se eligieron como variables dependientes endógenas estructurales del modelo. Se eligieron como variables explicativas del cálculo aquellas que mostraban las cargas factoriales significativas y más altas como explicación de cada variable. En este gráfico se observan las probabilidades de que un individuo elija ningún político antes que uno deshonesto o incapaz, con lo cual estaríamos hablado de individuos que rechazan más la corrupción en políticos, es decir, no la toleran. Se muestra que las personas que prefieren un régimen político autoritario y que su nivel de información

respecto de la política y de las características del sistema político es bajo, tendrán menores probabilidades de elegir ningún político antes que uno deshonesto o incapaz.

Se observa que las probabilidades van en aumento en la medida en que los niveles de información aumentan. Por su parte, a los que les da lo mismo el régimen político muestran mayores probabilidades de elegir ningún político que aquellos que prefieren la democracia. Aunque el hecho de que les dé lo mismo el tipo de régimen político o de que prefieran la democracia aumenta las probabilidades de rechazar la deshonestidad y la incapacidad de los políticos, llama la atención que el que les de lo mismo, tengan incluso mayores probabilidades que aquellos que prefieren la democracia, lo cual puede ir ligado a la valoración del régimen democrático y su relación con la corrupción.

Gráfica 4.4. Efectos marginales para quienes están muy en desacuerdo de tolerar la corrupción en funcionarios públicos, tipo de régimen político y niveles de información

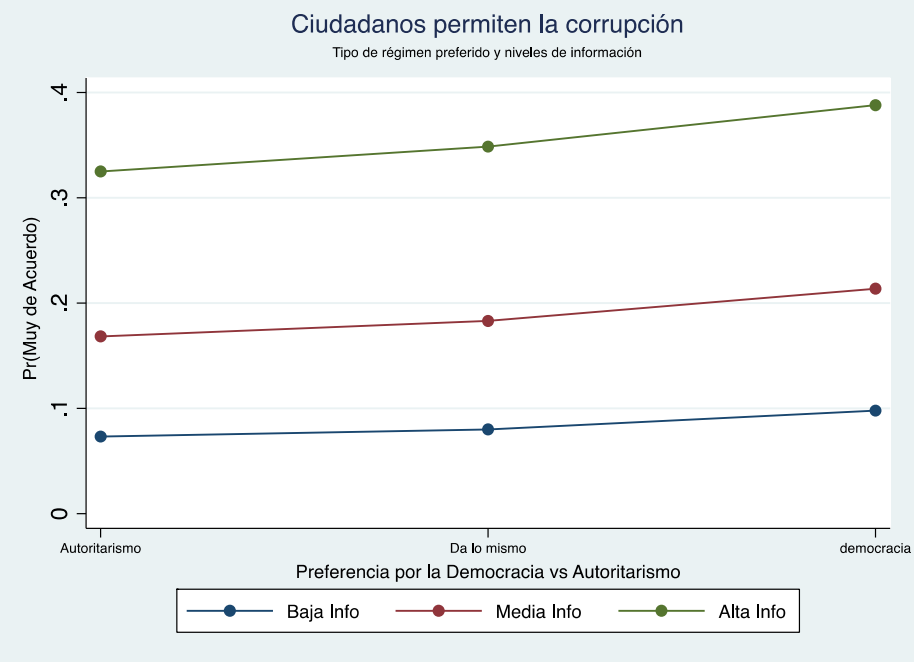


Fuente: Elaboración propia.

En lo que respecta a la probabilidad de tolerar funcionarios públicos corruptos encontramos que preferir el régimen político democrático incrementa las probabilidades de ser intolerante a la corrupción de funcionarios, sin embargo aquí la variable latente del interés en la democracia juega un papel contra intuitivo. Aquellos con un interés bajo, tendrán

mayores probabilidades de ser intolerantes a la corrupción de funcionarios públicos, mientras que aquellos con más interés tendrán menores probabilidades. Un poco lo que se observa aquí es que no basta con tener "interés" en algunos aspectos relevantes de la democracia, si en realidad no se prefiere realmente un régimen de este tipo. Observemos ahora el comportamiento de qué tan conscientes son los ciudadanos del papel que tienen en la permisividad de la corrupción.

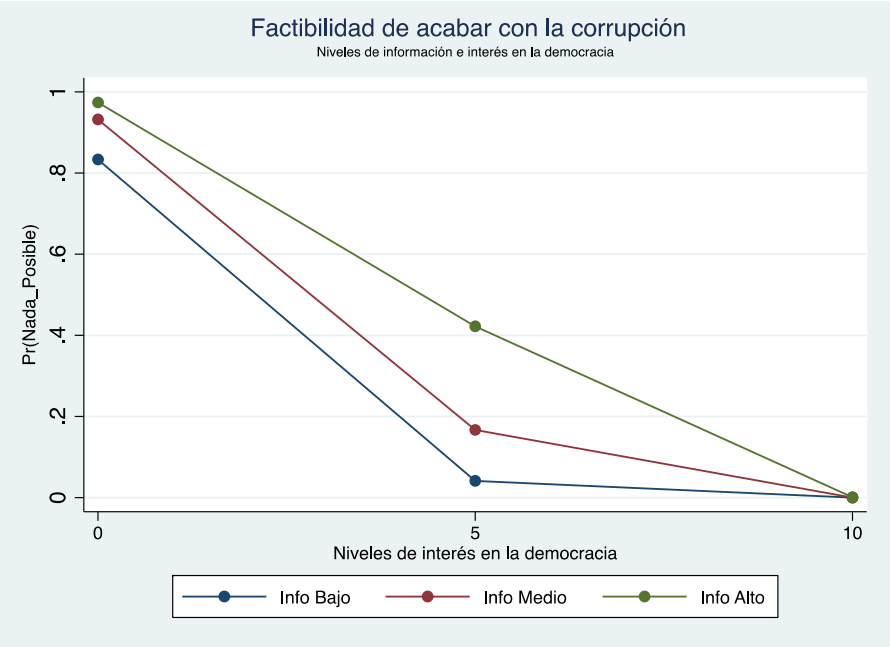
Gráfica 4.5. Efectos marginales de estar muy de acuerdo en que los ciudadanos permiten la corrupción, el tipo de régimen político y los niveles de información



Fuente: Elaboración propia.

Se observa aquí que las probabilidades de reconocer que los ciudadanos permiten la corrupción se incrementan en la medida en que los ciudadanos tienen mayores niveles de información y tienen preferencias por la democracia como régimen político. La respuesta esperada en esta variable sería precisamente estar muy de acuerdo en que los ciudadanos permiten la corrupción, ya que habla de un reconocimiento de la corresponsabilidad el ciudadano en el otorgamiento, por ejemplo, de sobornos o negocios ilegales con el gobierno, así como de una posible tolerancia a la corrupción de políticos y funcionarios corruptos.

Gráfica 4.6. Probabilidad de quienes piensan que es nada factible acabar con la corrupción, el interés en la democracia y los niveles de información



Fuente: Elaboración propia.

En este último gráfico se observan los efectos marginales de la variable dependiente de la factibilidad de acabar con la corrupción. Las cargas factoriales que más influyen en su explicación son los constructos latentes del nivel de información y los del interés en la democracia. Se observa que quienes tienen mayor nivel de información podrían considerarse como más realistas, es decir, incrementan la probabilidad de pensar que la corrupción es un problema nada factible de acabar con él; el constructo latente del interés en la democracia tiene en este caso un efecto negativo, es decir, que entre mayor interés en la democracia tienen los ciudadanos, menor es la probabilidad de pensar que el problema de la corrupción es nada factible de solucionar, hasta llegar al punto donde un alto grado de interés no hace diferencias entre distintos niveles de información.

4.6 Conclusiones (discusión)

La cultura política es un constructo abstracto de ideas y manifestaciones de los individuos en torno a su concepción del poder y sus relaciones con éste. Los elementos que manifiestan la cultura y comportamiento políticos traspasan diversos aspectos que

configuran la forma en la que ciudadanos y figuras de autoridad, reglas formales e informales de la política se conjugan para establecer acuerdos. El modelo estructural definido en este capítulo representa una abstracción de múltiples variables y relaciones entre constructos de la cultura y comportamiento políticos que miden los valores, hábitos y prácticas ciudadanas en torno a actitudes hacia la tolerancia a la corrupción de políticos o funcionarios públicos, principalmente. Algunos de esos resultados podrían llegar a parecer contradictorios, en términos del valor esperado de las actitudes en torno a la tolerancia a la corrupción. Sin embargo, algunas paradojas empatan con el argumento que aquí se presenta.

En primer lugar, se observa que las características ideológicas de los individuos se distinguen por su comportamiento diferenciado en torno a la tolerancia a la corrupción. Las personas que consideran tener una ideología de derecha tendrán mayores posibilidades de rechazar políticos que no satisfacen las características de honestidad y capacidad, por lo que preferirán elegir ninguno antes de flexibilizar su postura y tolerar a políticos incapaces o corruptos. Mientras tanto, los de ideología de izquierda tenderán a ser más intolerantes de la corrupción de funcionarios públicos, es decir, a rechazar la idea de que los funcionarios públicos puedan aprovecharse de su puesto con tal de que hagan cosas buenas. Esto podría señalar que la forma en la que son concebidas las relaciones con figuras de autoridad y particularmente con los niveles de tolerancia a la corrupción, dependen del los distintivos ideológicos en el caso mexicano.

Se observa que una variable constante en la explicación de la intolerancia a la corrupción es la de la preferencia por un sistema político democrático. Aquellos que prefieren la democracia como forma de gobierno, tendrán mayores probabilidades de ser intolerantes a la corrupción de políticos y funcionarios públicos en contraposición a aquellos que prefieren un sistema autoritario o bien, que les da los mismo. Mientras que la variable del interés en la democracia muestra una relativa contradicción. Aquellos que muestran un mayor interés en la política y preferencia por los sistemas de partidos y multipartidistas, mostrarán mayor propensión a la tolerancia de políticos y funcionarios corruptos como efecto directo. Es decir, los posibles constructos latentes que podrían ser

parte intrínseca a las características de reglas democráticas no operan en automático, salvo cuando estas se contrastan de manera directa con otro tipo de régimen político.

Esto se entiende mejor cuando comenzamos a concebir un argumento detrás de este tipo de actitudes que se relaciona con la comprensión del sistema democrático mexicano y que consiste en dos puntos principales: 1) existe en México un desencanto por la democracia, el cual lleva a que se prefiera otro sistema político que otorgue los resultados esperados, y 2) existió una transición a la democracia pero, con reglas basadas en lógicas de corrupción, persistentes en diversos ámbitos de la vida política y administrativa del país. Esto podría dar como resultado el hecho de que no basta con decir que se tiene interés en la democracia, prefiriendo algunas de las características que comúnmente se requieren, como el pluralismo político, sino que la preferencia real por un sistema democrático es lo que cuenta como señal de consistencia en el pensamiento político. Hay gente que dice preferir la democracia, pero que en algún momento podría preferir cualquier sistema político que le garantizara las condiciones de vida que desea. Esto es precisamente un signo de flexibilización de las posturas políticas, la existencia de un trade-off (Winters, 2015), con tal de obtener lo que se quiere.

La importancia de las variables de ideología y preferencia por un sistema político en particular, se da no sólo por su efecto directo en la tolerancia a la corrupción de políticos y funcionarios, sino en el hecho de que juegan un papel mediador en función de otras características del comportamiento político. Es decir, las posturas ideológicas sirven para negociar de manera diferenciada con las figuras de autoridad, mientras que ésta se distinguen por sus niveles de tolerancia a la corrupción en dichas figuras. La ideología es un heurístico decisional, que en términos de cómo se ha llevado la política y la administración del país, refleja sesgos de preferencias por dos esquemas: políticos menos corruptos o funcionarios más imparciales en sus acciones.

Hay, por ello, que establecer diversos elementos que podrían caracterizar mejores actitudes hacia la conformación de una lógica distinta de elección de gobernantes y en la forma en la que comprendemos la obtención y acceso a bienes y servicios públicos. Es

decir, a la relación que mantenemos con los funcionarios de las instituciones gubernamentales. Esto se puede observar si analizamos detenidamente algunos elementos adicionales.

La variable de estar más informado resulta significativa sólo para la explicación de la tolerancia a la corrupción en políticos, estableciendo una relación positiva, es decir, entre más informados, los ciudadanos tenderán a rechazar más políticos deshonestos o incapaces para mejor elegir ninguno, mientras que para la variable de tolerancia a funcionarios corruptos no es significativa, salvo como efecto indirecto. Es decir, existe un efecto de mediación a través de variables como la ideología o la preferencia por la democracia, para que ésta tenga un efecto positivo y eleve las probabilidades de rechazo a funcionarios públicos corruptos. De forma similar, el modelo arroja un efecto significativo y positivo indirecto para la variable de interés por la democracia, por lo que el interés en ésta sólo aumenta la probabilidad de rechazo de políticos deshonestos o incapaces, sólo si existe mediación de otras variables como la postura ideológica.

Por su parte, aquellos con mayor escolaridad muestran un comportamiento diferenciado: entre mayor escolaridad tengan, tenderán a tolerar políticos incapaces o deshonestos, pero rechazarán la presencia de funcionarios corruptos. En este esquema, la lógica parece ser de carácter más pragmático, en términos de la expectativa que generan los políticos, el ciudadano piensa en poder flexibilizar su postura para tolerar cierta deshonestidad e incapacidad de los políticos, pero en términos de la provisión de bienes y servicios públicos, los más escolarizados serán más opuestos a la presencia de corrupción en funcionarios.

Si observamos adicionalmente, y en función de las variables significativas, que los que menos participan pero los que más se informan, prefieren la democracia. Esto es, en el efecto indirecto, aquellos con más interés democrático y más informados, son más intolerantes a la corrupción de políticos y funcionarios, respectivamente, aunado al hecho de que la preferencia por la democracia es constante para explicar la mayor probabilidad de

intolerancia a la corrupción. Se pueden concluir, a manera de resumen, los siguientes puntos:

Las posturas ideológicas se distinguen por sus grados de tolerancia a la corrupción de funcionarios y políticos. Estas posturas constituyen una bisagra de negociación de la tolerancia a la corrupción en función de otras características del comportamiento político.

La preferencia por la democracia explica la mayor intolerancia a la corrupción de políticos o funcionarios versus aquellos que prefieren el autoritarismo, quienes serán más tolerantes a la corrupción de ambos.

En función de esas características, se presentan adecuaciones de las posturas en torno a la tolerancia a la corrupción. Esto, de acuerdo a la relación marginal de sustitución dada entre intereses o posturas políticas y hábitos del comportamiento político, que definen las formas en las que los ciudadanos conciben sus relaciones con el poder público y manifiestan su correspondencia actitudinal hacia él.

Las posturas oportunistas están presentes en la lógica de la tolerancia a la corrupción. Estas pueden estar definidas, en gran medida, como función de las características del comportamiento político en características tales como la ideología. Las características del comportamiento político muestran en general que, ciudadanos más informados y que prefieren más la democracia, mostrarán más intolerancia a la corrupción de políticos y funcionarios. Sin embargo, en términos de sus costos de oportunidad, mostrarán flexibilización de sus posturas influidos por sus preferencias ideológicas, sus niveles de información y su interés en asuntos de política.

Estos resultados sostienen un hallazgo secundario importante. El argumento del desencanto por la democracia parece tener sustento. La mayoría de la gente es poco participativa para exigirle al gobierno que haga su trabajo o intentar modificar su status quo. En ese sentido,

se muestra que aquellos que participan más, prefieren menos la democracia [34] y, adicionalmente, el interés en la política y el pluripartidismo no parece tampoco ser una variable que explique dicha preferencia. Esto podría hablarnos precisamente que la preferencia por la democracia se podría explicar por otras razones y que ésta sólo es real cuando se asocia con figuras de autoridad más imparciales.

En general, se podría decir que en México el cambio democrático se montó dentro de la estructura y lógica de corrupción, revelada en actitudes de los individuos en torno a la tolerancia de ésta. Dicho contexto implicó que las reglas democráticas se insertaran en la lógica de mecanismos de corrupción que trastocan la elección de gobernantes y el acceso a bienes y servicios públicos. Por ello, parte de la lógica de funcionamiento del sistema de corrupción sigue operando y el resultado del cambio democrático fue el desencanto con las reglas de operación democrática, la tolerancia a la corrupción de políticos y la pasividad ante el abuso de funcionarios y autoridades públicas.

[34] De hecho, el efecto indirecto de la participación en las variables de tolerancia a la corrupción es negativo y significativo. Es decir, aquellos que participan más, muestran una reducción de su intolerancia a políticos deshonestos o incapaces.

Capítulo 5. Conclusiones

5.1 Factores que incentivan al individuo a la corrupción

El mecanismo de operación y subsistencia de la corrupción es el uso discrecional del poder (Canales, 2015). Las decisiones tomadas con alevosía, bajo el cobijo de la ilegalidad y la intención de fraude, conllevan al beneficio antiético e inmoral de pocos en detrimento de muchos. Las connotaciones de este uso discrecional del poder varían en función de los tipos y magnitudes de la corrupción (Canales, 2015). Como hemos señalado, los tipos de corrupción varían por sus dimensiones, agentes involucrados y tipo de afectaciones. Alguien podrá decidir "beneficiar" con un trámite a un usuario mientras que otros podrán influenciar las decisiones de los comités o bien, desviar recursos públicos hacia sus cuentas personales, todo ello, bajo el esquema del abuso de poder. El mecanismo causal de la corrupción parece estar entonces en el abuso del poder formal o informal. Dicho ejercicio discrecional del poder sesga la imparcialidad de las decisiones hasta donde los beneficios obtenidos se vuelven de carácter inmoral.

Es claro que quienes tienen una posición de poder, aun siendo ésta pequeña, desean incidir en la comisión de actos de corrupción por el simple hecho de que la otra persona no tiene opciones De esta forma, el peso del funcionamiento del estado de derecho en las acciones de gobierno, la actuación imparcial, resulta uno de los factores cruciales para entender los niveles de corrupción de un país. La debilidad institucional para la aplicación de los castigos ante eventos de corrupción entra en el cálculo del costo de oportunidad de los ciudadanos; al ser éste muy bajo, facilita el esquema de corrupción planteado en este trabajo. La identificación de los espacios y eventos donde se da la corrupción no significa nada si no existen los procedimientos y sanciones establecidas para restablecer el orden y la justicia.

Los elementos que se han venido planteando nos llevan a analizar las razones por los cuales los individuos, particularmente los ciudadanos, personas de al menos 18 años en México, deciden tener cierta tolerancia a la corrupción, así como si los usuarios de ciertos servicios públicos sucumbieron ante la tentación de la corrupción como mecanismo de respuesta ante

la ineficiencia gubernamental. Dichas razones se centran en el entendimiento de la corrupción como un mecanismo alterno para la obtención de beneficios que son responsabilidad del gobierno. El manejo discrecional de las decisiones por parte de figuras de autoridad es el eslabón explicativo de cómo bajo contextos institucionales o de preferencias culturales en torno al ejercicio del poder, conllevan a establecer la lógica de la corrupción. Por ello, tolerar la corrupción o ser partícipe de ella implica para el ciudadano toma una decisión respecto de su nivel de utilidad, dado el costo de oportunidad de sus decisiones, como mecanismo para regular la discrecionalidad decisional y los beneficios esperados de la actuación parcial.

En toda esta interconexión de elementos del comportamiento individual e institucional, una pregunta aún se encuentra por responder: ¿Podemos acabar con la corrupción? La respuesta más realista y factible es no. Eliminar la corrupción, es decir llevarla a cero, no es plausible debido a que ésta es un reflejo de la noción del poder y sus relaciones, del manejo de los espacios de incertidumbre organizacional (Crozier et al., 1980) para conformar beneficios ante la ausencia de la efectividad del estado de derecho y ante la desigualdad intrínseca en los intercambios de mercado de los individuos. Opera como llave de intercambio social y de establecimiento de equilibrios en las relaciones de poder entre los ciudadanos y los gobernantes, entre los gobernantes mismos o sólo entre los ciudadanos.

Primero, las razones por las cuales deciden tolerar la corrupción de políticos, funcionarios públicos, o bien, reconocer que los ciudadanos son parte de la corrupción, se da por el pensamiento oportunista, visible en los individuos, o bien, reflejo de ciertas características del sistema político, que se establecen como facilitadores de la obtención de beneficios, por lo que este tipo de llaves de acceso social a las cosas se han vuelto parte de la cotidianeidad y del pensamiento de acción política de las personas. La corrupción, en este sentido, se constituye como una opción ante la ineficiencia gubernamental, que al menos en el caso mexicano, parece no ser muy efectiva.

Este tipo de prácticas constituyen valores compartidos que son sostenidos por los miembros de un grupo. Dichos valores influyen en las instituciones y generan normas sociales, dictan

las interacciones entre agentes de una sociedad y afectan el tipo de corrupción que se convierte en prevalente en un contexto determinado (Sheheryar and Eckel, 2012: 52). En este caso, la tolerancia a la corrupción se convierte en un mecanismo de expectativas del sistema político y administrativo que sirve para justificar los actos desproporcionales que observamos en diversas figuras del poder público o al menos, que podemos observar en acciones como el cohecho, como respuesta fácil ante los problemas de los trámites gubernamentales.

5.2 Contextos y razones de la corrupción en México

En México durante varios años se han hablado de diversos casos de corrupción, en distintos niveles de gobierno; algunos de ellos generaron mucho eco, tanto por las personas involucradas, como en el caso de la compra de las toallas en las oficinas de la presidencia durante el mandato de Vicente Fox, el desvío de recursos en la construcción de la estela de luz durante la presidencia de Felipe Calderón, o la casa blanca derivado del favoritismo de contrataciones con diversas empresas en el presente gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto. Algunos otros casos que son populares por la forma en la que se suscitaron como el caso del presidente municipal de San Blas Nayarit, Hilario Ramírez Villanueva “Layín”, que dijo en su campaña a la re-elección por la presidencia municipal que en su anterior periodo “si había robado, pero poquito”; aun con tales comentarios, el Sr. Layín ganó la reelección.

A pesar de todo este cinismo con el que diversos casos de corrupción han transcurrido, en México no ha habido un incremento significativo en la gente encarcelada o ni siquiera un alto número de indiciados por cargos de corrupción. Por el contrario, en el caso del presidente municipal de San Blas, ganó de nuevo la presidencia municipal a pesar de haber dicho este tipo de cosas durante su campaña. Esto quiere inicialmente decir dos cosas: 1) en el país no existen instituciones especializadas para tratar casos de corrupción y brindar justicia objetiva en casos que podrían llegar a ser evidentes de corrupción. El marco normativo y la aplicación de la ley están cooptadas por la práctica de la impunidad. 2) Este tipo de casos revelan algo preocupante en el comportamiento social: la gente tolera la corrupción. Las personas han entendido a la corrupción como un mecanismo inherente al

funcionamiento de la política y la administración, que se desarrolla a diversas escalas. La gente tolera la corrupción como parte de un conjunto de valores que flexibilizan la moral. Esta flexibilidad sirve como justificación interna de un conjunto de ideas que sirven para explicar la presencia o tolerancia de la corrupción, como respuesta ante la ineficiencia gubernamental.

Los resultados encontrados aquí muestran diversos elementos de cultura política de los mexicanos. Se argumentó que dichos elementos encontrados muestran no sólo las características latentes del comportamiento político y de las características organizacionales de algunos trámites y servicios, sino que constituyen parte del reflejo del funcionamiento del sistema político y administrativo. La tolerancia a la corrupción se ha convertido en parte importante del sistema de negociaciones sociales para la obtención de beneficios y la ineficiencia gubernamental ha podido socavar el comportamiento ético de funcionarios públicos y la supuesta moralidad de los ciudadanos ante los eventos de corrupción. Dichas interpretaciones fueron internalizadas como parte del comportamiento estratégico y oportunista que intenta maximizar la utilidad individual, constituyendo una parte vital de las relaciones de los ciudadanos con el poder público.

Si el poder público no se ejerce de manera imparcial, los mecanismos de corrupción funcionan como bisagra de negociación entre quienes pueden ofrecer beneficios por vías ilegales y poco éticas. Incluso la expectativa de pagos futuros derivados de actos de corrupción sirve de justificación interna a los ciudadanos para negociar sus votos, sus elecciones y preferencias políticas, así como el rejuego existente entre sus posiciones ideológicas y posturas estratégicas. La democracia sólo se fortalece cuando los ciudadanos son realmente defensores de un sistema político democrático y no cuando estos negocian su existencia con tal de obtener lo que quieren. Sin embargo, el legítimo derecho del ciudadano por mejorar sus condiciones de vida, por acceder a los bienes públicos que desea, lo hacen negociar perversamente cualquier cosa. En pocas palabras, el desencanto por la democracia y por las reformas administrativas que pretenderían estar orientadas a mejorar el funcionamiento de las instituciones. Queda siempre pendiente ante la demanda del ciudadano por establecer la gran prioridad a la que tienen derecho: que el gobierno haga

su trabajo; que el gobierno les de acceso a los satisfactores otorgados por los bienes y servicios públicos; que sus figuras de autoridad actúen de manera imparcial.

5.3 ¿Qué podemos hacer?

En función de los hallazgos, este trabajo intenta contribuir a no dejar de lado las dimensiones de corte culturalista en las explicaciones de la corrupción. Existen lógicas de acción corrupta que nos falta por descubrir en la forma en la que se establecen acuerdos y negociaciones para la obtención de beneficios ilegales, que darían más luz sobre lo que constituye el comportamiento corrupto. No son sólo las instituciones sino la interacción provocada por los contextos y los individuos lo que genera las oportunidades de corrupción. En términos metodológicos, este trabajo reconoce la limitación de la defensa de su argumento al establecer el análisis de dos encuestas independientes que, aunque se relacionan en el tema, no permiten la comprobación simultánea de los elementos analizados: el comportamiento político en la tolerancia a la corrupción y en la efectuación del acto. Sin embargo, se consideró relevante comenzar a explorar dicha relación, con el fin de exponer la necesidad de analizar el fenómeno de la corrupción de forma más amplia. Por otra parte, se parte del supuesto de que en los actos de corrupción el individuo actúa bajo una lógica oportunista, pero donde ignoramos si dicha acción la elaboran sobre la base de una justificación interna o dolosa. Ni siquiera en los próximos años se podría ir tan lejos para determinar cómo es justificable la acción corrupta o cómo es vivida por quienes ejecutan los actos o deciden tolerar la corrupción.

No podemos seguir analizando la corrupción en un esquema que no considere los aspectos más subjetivos de los individuos como elementos que incentivan su ocurrencia y que explican su alta persistencia en un contexto como el mexicano. Se podría hacer un esfuerzo por analizar ambos elementos, las instituciones formales e informales, de tal forma que arroje luz sobre el comportamiento del fenómeno de la corrupción y entender que las instituciones influyen y que los individuos se las apropian y les dan un comportamiento particular.

5.4 Recomendaciones de Política Pública

La primera recomendación de política pública que aquí se presentan es la necesidad por contar con ciudadanos informados y no sólo con la intención de estar informados. La información a la que tiene acceso es crucial para que ellos puedan formarse un juicio completo y decidan no ser partícipes de la persistencia de un problema como la corrupción. Dicha variable es constante en mostrar un efecto positivo en la reducción de la tolerancia a la corrupción.

La segunda recomendación es, aunque parezca irreal, una reforma administrativa. La ventaja de este estudio es que señala de manera específica los trámites que presentan evidencia estadística del problema y señala cuál es ese problema, por lo que al menos en estos trámites, la política de reordenamiento administrativo sería absolutamente focalizada. Esto permitiría reducir la prevalencia de la corrupción y, sobre todo analizar los elementos organizacionales de manera más exhaustiva en otros procesos, ya que los factores de mayor peso en el problema parecen tener un patrón recurrente.

La tercera recomendación se sostiene con los elementos de cultura política y de comportamiento político relevantes, en la medida en que nos ayudan a comprender algunos rasgos de la negociación intrínseca ante figuras de autoridad, con tal de acceder a los beneficios que el ciudadano quiere. Todas las pautas de negociación implicarían un rejuego de los intereses ciudadanos, pero también, de características persistentes que nos ayudan a comprender qué tipo de ciudadanos nos ayudarán a combatir mejor la corrupción. En este sentido se revelan dos puntos sumamente importantes: 1) los ciudadanos que prefieren un sistema político democrático de forma real, serán aquellos que serán más relevantes para el combate a la corrupción, y; 2) aquellos ciudadanos más informados, lucharán de mejor forma por rechazar las pautas tradicionales de corrupción en las figuras de autoridad. Por ello, no basta con las reformas administrativas que no atienden la configuración de todo un sistema de lógica corrupta. El ciudadano es volátil ante un contexto que no clarifica su misión o que monta “reformas” sin cambiar las estructuras de funcionamiento del poder y el acceso real a los bienes públicos. El ciudadano, al final de cuentas, lo que quiere es acceder a los bienes que legítimamente, le pertenecen. Y la corrupción?… bien gracias.

Anexos

Efectos indirectos de los modelos de ecuaciones estructurales para tolerancia la corrupción, con ENCUP 2012.

	OIM			
	Coef.	**Std. Err.**	**z**	**P>z**
Toler_Func_Pub				
ideol	0.000	(no path)		
p_dem2	0.000	(no path)		
esco	0.000	(no path)		
Apat	-0.0039	0.004	-0.88	0.377
Dem_int	-0.0031	0.012	-0.25	0.802
Inf	0.0320	0.009	3.63	0.000
Toler_Ciud				
ideol	0.0000	(no path)		
p_dem2	0.0000	(no path)		
esco	0.0000	(no path)		
Apat	0.0101	0.004	2.78	0.005
Dem_int	-0.0245	0.011	-2.24	0.025
Inf	-0.0018	0.007	-0.26	0.794
Toler_Politic				
ideol	0.0000	(no path)		
p_dem2	0.0000	(no path)		
esco	0.0000	(no path)		
Apat	-0.0112	0.004	-2.75	0.006
Dem_int	0.0310	0.013	2.35	0.019
Inf	-0.0068	0.008	-0.86	0.390
Factibilidad				
ideol	0.0000	(no path)		
p_dem2	0.0000	(no path)		
esco	0.0000	(no path)		
Apat	-0.0010	0.003	-0.33	0.739
Dem_int	0.0044	0.009	0.48	0.631
Inf	-0.0050	0.007	-0.73	0.468

Fuente: Elaboración propia.

Coeficientes y su significancia para covarianzas planteadas en modelo de ecuaciones estructurales de tolerancia a la Corrupción, ENCUP 2012.

	Coef	Stnd. Err	z	P > z
cov(e.p_b,e.p_p)	0.0579	0.025	2.29	0.022
cov(e.p_p,e.p_l)	-0.0161	0.028	-0.58	0.564
cov(e.p_p,e.p_l2)	-0.0550	0.032	-1.75	0.081
cov(e.p_p,e.p_pro)	-0.0326	0.027	-1.22	0.223
cov(e.p_l2,e.p_pro)	0.0374	0.010	3.89	0.000
cov(e.p_need2,e.p_plup2)	0.1248	0.011	11.61	0.000
cov(e.p_need2,e.i_pol)	-0.0116	0.010	-1.15	0.249
cov(e.p_plup2,e.i_pol)	0.0151	0.011	1.34	0.180
cov(e.c_fp,e.c_plt)	0.0579	0.015	3.95	0.000
cov(e.i_nws,e.dp_c)	-0.0305	0.015	-2.04	0.042
cov(e.dp_c,e.t_c)	0.0506	0.005	9.92	0.000
cov(esco,Inf)	0.3431	0.020	17.37	0.000
cov(Apat,Dem_int)	0.0459	0.005	8.6	0.000
cov(Apat,Inf)	0.0426	0.008	5.67	0.000
cov(Dem_int,Inf)	0.0672	0.008	8.31	0.000

Fuente: Elaboración propia.

Resultados de los modelos logísticos

En las tablas siguientes se muestran los resultados para las variables seleccionadas en función de aquellas que obtuvieron las cargas factoriales más altas en el modelo de ecuaciones estructurales. Como en los modelos anteriores donde se consideran todas las variables del modelo, los efectos finales de la significancia no toman en cuenta los valores no covariantes entre ellas. Para observar que estas variables si tienen efecto en la variable dependiente de la existencia del acto de corrupción en los trámites respectivos, se muestran aquí los resultados de las variables específicas que tienen las cargas factoriales más altas.

Tabla A 2.1. Resultados del modelo logístico para variables significativas seleccionadas. Corrupción en trámites vehiculares.

Trámites Vehiculares	Odds Ratio	Error Estándar	z	P>|z|	[90% Conf.	Interval]
Requisitos excesivos	1.46	0.292	1.88	0.060	1.048	2.026
Información irrelevante	1.56	0.395	1.77	0.076	1.033	2.369
Constante	0.66	0.056	-4.88	0.000	0.579	0.763

Fuente: Elaboración propia.

Como se muestra, las variables de requisitos excesivos y de información irrelevante son dos de los problemas que se presentan a la hora de hacer trámites vehiculares. Los requisitos excesivos aumentan en 0.46 veces las posibilidades de que se presente el acto de corrupción. Por su parte, la información irrelevante aumenta en 0.56 veces las posibilidades de que se presente el acto de corrupción en trámites vehiculares.

Tabla A 2.2. Resultados del modelo logístico para variables significativas seleccionadas. Corrupción en trámites ante el Ministerio Público.

Trámites ante el MP	Odds Ratio	Error Estándar	z	P>|z|	[90% Conf.	Interval]
Información Irrelevante	2.06	0.659	2.25	0.025	1.213	3.481
Ventanilla Kafkiana	1.81	0.554	1.93	0.053	1.093	2.993
Constante	0.61	0.114	-2.64	0.008	0.452	0.832

Fuente: Elaboración propia.

En lo que respecta a los resultados del modelo logístico para existencia de actos de corrupción ante el Ministerio Público se observa que la información irrelevante de los trámites aumenta en 1.06 veces las posibilidades de actos de corrupción, mientras que el fenómeno de la ventanilla kafkiana aumenta en 0.81 veces las posibilidades de que se de el acto de corrupción ante el Ministerio Público.

Tabla A 2.3. Resultados del modelo logístico para variables significativas seleccionadas. Corrupción en trámites ante el Registro Civil.

Trámites ante el Reg Civil	Odds Ratio	Error Estándar	z	P>|z|	[90% Conf.	Interval]
Información Irrelevante	2.40	0.776	2.71	0.007	1.411	4.086
Ventanilla Kafkiana	1.70	0.471	1.91	0.057	1.075	2.678
Constante	0.16	0.024	-12.58	0.000	0.129	0.207

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, para la presencia de actos de corrupción ante el registro civil la información irrelevante aumenta en 1.4 veces las posibilidades de que se presente el acto de corrupción, mientras que la ventanilla kafkiana aumenta en 0.7 veces las mismas posibilidades. Con lo anterior se muestra que en términos de un modelo logístico las variables que más pesan en el modelo de ecuaciones estructurales tienen también efectos considerables en términos de un modelo logístico convencional. Se ha preferido la utilización del modelo de ecuaciones estructurales, ya que lo que se plantea es la medición del concepto de ineficiencia gubernamental compuesto por una serie de elementos problemáticos que se dan en los trámites. En nuestro argumento la ineficiencia gubernamental compuesto de los elementos mencionados, incrementa las probabilidades de que se presente el acto de corrupción en el trámite, particularmente con las cargas factoriales se denota que algunas variables tienen mayor peso tales como la información irrelevante, la ventanilla kafkiana y los requisitos excesivos.

Bibliografía

Abbink, K., Irlenbusch, B., & Renner, E. (2002). An experimental bribery game. (O. U. Press, Ed.) *Journal of Law, Economics and Organization , 18* (2), 428-454.

Acemoglu, D., & Verdier, T. (2000). The Choice between Market Failures and Corruption. *The American Economic Review , 90* (1), 194-211.

Ades, A., & Di Tella, R. (1999). Rents, competition and corruption. *The American Economic Review , 89* (4), 982-993.

Ades, A., & Di Tella, R. (1996). The causes and consequences of corruption. A review of recent empirical contributions. *IDS Bulletin , 27* (2), 6-11.

Aguilar Villanueva, L. F. (1992). *El Estudio de las Políticas Públicas.* México: Miguel Ángel Porrúa.

Ahmad, N. (2004). Corruption and competition in bureaucracy: a cross country analysis. *Pakistan Economic and Social Review , 1* (42), 61-86.

Alatas, V., Cameron, L., Ananish, C., Nisvan, E., & Gangadharan, L. (2009). Gender. culture and corruption: insights from an experimental analysis. *Southern Economic Journal , 75* (3), 663-680.

Alatas, V., Cameron, L., Chaudhuri, A., Erkal, N., & Gangadharan, L. (2009). Subject pools ins a corruption experiment: a comparison of Indonesian public servants and Indonesian students. *Experimental Economics , 12*, 113 - 132.

Alesina, A., Devleeschauwer, A., Easterly, W., Kurlat, S., & Wacziarg, R. (2003). Fractionalization. *Journal of Economic Growth , 8*, 155-194.

Almond, , G., & Genco, S. (1977). Clouds, Clocks, and the Study of Politics. *World Politics* , 29:4.

Almond, G., & Verba, S. (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations.* USA: Princeton University Press.

Andersson, S., & Heywood, P. (2009). The Politics of perception: Use and abuse of Transparency International's approach to measuring corruption. (P. S. Association, Ed.) *Political Studies , 57*, 746-767.

Andvig, J. C., Odd-Helge, F., Inge, A., Tone, S., & Soreide, T. (2000). *Research on corruption: a policy oriented survey. NORAD Final Report December.* Norway: NORAD.

Arellano Gault, D. (1999). Mexican public sector reform: patrimonialist values and governmental organizational culture in Mexico. *International Review of Public Administration , 4* (2), 67-77.

Arellano Gault, D. (2012). *¿Podemos reducir la corrupción en México?* D.F., México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Arellano Gault, D., & Hernández, J. (2016). *Corrupción y denuncia. La denuncia como instrumento social: sus retos.* México: Auditoría Superior de la Federación.

Arellano, D., Ortíz, S., & et.al. (2017). Corrupción como relación social: análisis comparativo de mecanismos informales de intercambio de favores en seis países. In D. Arellano, *Entendiendo las prácticas de corrupción. Borrador para libro, 19/03/17.* CIDE.

Balachandrudu, K. (2006). Understanding Political Corruption. *The Indian journal of political science , 67* (4), 809-816.

Balleisen, E., & Moss, D. (2009). *Government and markets: toward a new theory of regulation.* NY, USA: Cambridge University Press.

Banerjee, A. (1997). A Theory of Misgovernance. (O. U. Press, Ed.) *The Quarterly Journal of Economics , 112* (4), 1289-1332.

Beltrán, U. (2009). Ideología y polarización en la elección de 2006. *Política y Gobierno , Volumen Temático*, 83-106.

Berk, R., & Rossi, P. (1999). Chapter 2. Key concepts in evaluation research. In R. Berk, & P. Rossi, *Thinking about program evaluation* (pp. 15-34). Thousand Oaks: Sage.

Bezes, P., & Parrado, S. (2013). Trajectories of administrative reform: Institutions, timing and choices in France and Spain. *West European Politics , 36* (1), 22-50.

Billger, S., & Goel, R. (2009). Do existing corruption levels matter in controlling corruption? Cross country quantile regression estimates. *Journal of Development Economics* (90), 299-305.

Bohara, A., Neil, M., & Mittendorff, C. (2004). Compound Democracy and the Control of Corruption: A Cross Country Investigation. *The Policy Studies Journal , 32* (4), 481-499.

Bozeman, B. (2000). *Bureaucracy and Red Tape.* New Jersey: Prentice Hall.

Bozeman, B. (1998). *La Gestión Pública: su situación actual.* México: Fondo de Cultura Económica.

Cameron, L., Chaudhuri, A., Erkal, N., & Gangadharan, L. (2009). Propensities to engage in and punish corrupt behavior. *Journal of Public Economics* , 843-851.

Campante, F., Chor, D., & Do, Q.-A. (2009). Instability and the incentives for corruption. *Economics and politics , 21* (1), 42-92.

Canales, R. (2015). Los mitos fundacionales de México y el modelo de negocio de la corrupción. In IMCO, *La corrupción en México: tranzamos y no avanzamos* (pp. 31-39). Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.

Carbonell, M., & Vázquez, R. (2003). *Poder, derecho y corrupción.* México: IFE - ITAM - Siglo XXI.

Cejudo, G., Sanchez, G., & Zabaleta, D. (2009). El (casi inexistente) debate conceptual sobre la calidad del gobierno. *Política y Gobierno , XVI* (1), 115-156.

Charlmers, A. (1999). *What is this thing called science?* Queensland, GB: Queensland, University Press.

Charron, N. (2011). Party systems, electoral systems and constraints on corruption. *Electoral Studies* (30), 595-606.

Charron, N., & Rothstein, B. (2014). *Social trust, quality of government and ethnic diversity. An empirical analysis of 206 Regions in Europe.* Göteborg: The Quality of Government Institute.

Chaudhuri, A. (2012). Gender and corruption: A survey of experimental evidence. In D. Serra, & L. Wantchekon, *New Advances in experimental research on corruption.* UK: Emerald Books.

Chen, G., & Williams, D. (2007). How Political Support Influences Red Tape through Developmentak Culture. *The Policy Studies Journal , 35* (3), 419-437.

Chong, A., De la O, A., Karlan, D., & Wantchekon, L. (2015). Does Corruption Information Inspire the Fight or Quash the Hope? A field experiment in Mexico on Voter Turnout, Choice and Party Identification. *The Journal of Politics , 77* (1), 55-71.

Collier, M. (2002). Explaining corruption: an institutional approach. *Crime, Law and Social Change* (38), 1-32.

CONAPO. (2010). *Índice de Marginación a nivel estatal.* México: CONAPO.

Cook, T., & Donald, C. (1979). *Quasi-experimentation. Design and analysis issues for field settings.* Boston, USA: Houghton Mifflin.

Crow, D. B. (2009). *Citizan Disenchantment in New Democracies: The Case of Mexico. Dissertation for the Degree of Doctor of Philosophy.* Austin, Texas, USA: The University of Texas at Austin.

Dalton, R., & Klinmgemann, H.-D. (2009). *Citizens and Political Behavior.* GB: Oxford.

Davis, K., Kingsbury, B., & Engle Mary, S. (2012). Indicators as technology of global governance. *Law and Society Review , 46* (1), 71-104.

de Figueiredo, J. N. (2013). Are corruption levels accurately identified? The case of U.S. States. *The Journal of Policy Modeling* (35), 134-149.

De Graaf, D. (2007). Causes of corruption, towards a contextual theory of corruption. *Public Administration Quarterly , 31* (1), 39-86.

de Souza, L. (2010). Anti-corruption agencies: between empowerment an irrelevance. *Crime Law, Society and Change* (53), 5-22.

Dreher, A., & et.al. (2004). Corruption around the world: evidence from a structural equation model. *Economic and Social Research Council* .

Dussauge, M. (2010). Combate a la corrupción y rendición de cuentas 1982-2010. In J. Méndez, *Los grandes problemas de México, Tomo 2, Políticas Públicas.* D.F., México: El Colegio de México.

ElBahnasawy, N. G., & Revier, C. F. (2012). The determinants of corruption: cross country panel data analysis. *The developing economies , 50* (4), 311-333.

Feldman, S. (2003). Values, ideology and the structure of political attitudes. In D. O. Sears, L. Huddy, & R. Jervis, *Oxford Handbook of Political Psychology* (pp. 477-510). Oxford University Press.

Fisman, R., & Gatti, R. (2006). Bargaining for bribes: the role of institutions. In S. Rose-Ackerman, *International Handbook of the economics of corruption* (pp. 127-139). USA: Edward Elgar.

Flores Llanos, U. (2011, Diciembre 9). ¿Por qué aumentó la corrupción en México? *La Crónica de hoy* .

Frank, B., & Schulze, G. G. (2000). Does economics make citizens corrupt? *Journal of econimic behavior and organization , 43*, 101-113.

Fredriksson, A. (2014). Bureaucracy intermediaries, corruption and red tape. *Journal of Development Economics , 108*, 256-273.

Fuchs, D. (2009). Chapter 9. The Political Culture Paradigm. In R. Dalton, & H.-D. Klingemann, *The Oxford Handbook of Political Behavior* (pp. 161-184). Oxford University Press.

Garzón Valdés, E. (2003). Acerca del concepto de corrupción. In M. Carbonell, & R. Vázquez, *Poder, derecho y corrupción* (pp. 19-44). IFE-ITAM-Siglo XXI.

Goldsmith, A. (1999). Slapping the grasping hand: correlates of political corruption in emerging markets. *American Journal of Economics and Sociology , 58* (4), 865-883.

Gong, T., & Wang, S. (2013). Indicators and implications of zero tolerance of corruption: The case of Hong Kong. *Social Indicators Research* (112), 569-586.

Gregory, R. (2013). Assesing "good governance" and corruption in New Zaeland: scientific measurement, political discourse and historical narrative. *Institute for governance and policy studies* (03), 49.

Haller, D., & Shore, C. (2005). *Corruption, antropological perspectives.* London: Pluto Press.

Hauk, E., & Saez-Marti, M. (2002). On the cultural transmission of corruption. *Journal of Economic Theory* (107), 311-335.

Hawthorne, O. (2015). *Do International Corruption Metrics Matter? The impact of Transparency International's Corruption Perception Index.* USA: Lexington books.

Heinrich, F., & Hodess, R. (2011). Measuring corruption. In A. Graycar, & G. Rusell, *Handbook of global research and practice in corruption* (pp. 18-33). USA-UK: Edward Elgar Publishing Inc.

Heymann, P. B. (1996). Democracy and corruption. *Fordham International Law Journal , 20* (2), 323-346.

INEGI. (2013). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2013, Descripción de archivos. México: INEGI.

INEGI. (2012). *Encuesta Nacional de Cultura Política. Descripción de archivos y base de datos.* México: INEGI.

Iyengar, S. (2011). Laboratory experiments in political science. In J. e. Druckman, *Cambridge Handbook of Experimental Political Science* (pp. 73-88). USA: Cambridge University Press.

Johnston, M. (2005). *Syndromes of corruption.* NY, USA: Cambridge.

Judge, W., McNatt, D., & Xu, W. (2011). The antecedents and effects of national corruption: a meta analysis. *Journal of World Business* (46), 93-103.

Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2010). The Worldwide Governance Indicators. Methodology and Analytical Issues. *Policy Research Working Paper* (5430), 31.

Keefer, P. (2009). Governance. In T. Landman, & N. Robinson, *The Sage Handbook of Comparative Politics* (pp. 439-462). USA: SAGE Publications.

Khan, M. H. (2006). Determinants of corruption in developing countries; the limits of conventional economics analysis. In S. Rose-Ackerman, *International Handbook of the economics of corruption.* USA: Edward Elgar.

Kirk, J., & Miller, M. (1985). *Reliability and validity in qualitative research.* Thousand Oaks, USA: Sage.

Klitgaard, R. (1988). *Controling Corruption.* California, USA: University of Berkley.

Ko, K., & Samajdar, A. (2010). Evaluation of international corruption indexes. *The social science Journal* (47), 508-540.

Kurer, O. (2005). Corruption: An alternative approach to its definition and measurement. *Political Studies , 53*, 222-239.

Labougle Martínez, D. (2012). *Correlativos de la percepción de corrupción en México.* CdMx, México: Tesis Licenciatura CIDE.

Lambsdorff, J. G. (2006). Causes and consequences of corruption: What do we know from a cross section of countries? In S. Rose-Ackerman, *International Handbook on the Economics of Corruption* (pp. 3-51). USA: Edward Elgar.

Langbein, L., & Knack, S. (2010). The worldwide governance indicators: six, one or none? *Journal of Development Studies , 46* (2), 350-370.

LaPalombara, J. (1996). Structural and institutional aspects of corruption. *Social Research* (LXI), 325-350.

LeCompte, M., & Pressler Goetz, J. (1982). Problems of reliability and Validity in ethnographic research. *Review of Educational research ,* 31-60.

Lessmann, C., & Gunther, M. (2009). One size fits all? descentralization, corruption and the monitoring of bureaucracies. *CESifo working paper* (2662).

Li, H., Xiao, H., & Gong, T. (2015). The impact of economic well-being on perceptions of anticorruption performance: Evidence from China. *Policy and Society* (34), 97-109.

Lodge, M., & Stirton, L. (2010). Accountability in the regulatory state. In R. Baldwin, M. Cave, & M. Lodge, *The Oxford Handbook of Regulation.* Oxford University Press.

Luo, Y. (2006). Political behavior, social responsability and perceived corruption: a structuration perspective. *Journal of International Business Studies , 37* (6), 747 - 766.

Mauro, P. (1995). Corruption and growth. *The Quarterly Journal of Economics , 110* (3), 681-712.

Mazcorro Téllez, G. (2003). *Índices latentes de corrupción: una formulación axiomática. Premio Anual sobre Corrupción en México.* México: Secretaría de la Función Públics - Universidad Nacional Autónoma de México.

McDermott, R. (2011). Chapter 3. Internal and external validity. In J. N. Druckman, D. P. Green, J. H. Kuklinski, & A. Lupia, *Cambridge Handbook of Experimental Political Science.* USA: Cambridge University Press.

Meier, K., Polinard, J., & Wrinkle, R. D. (2000). Bureaucracy and organizational performance: causality arguments about public schools. *American Journal of Political Sciemce , 44* (3), 590-602.

Méndez, F., & Sepúlveda, F. (2010). What Do We Talk About When We Talk About Corruption? *Journal of Law, Economics & Organization , 26* (3), 493-514.

Merino, M. (2013). *Políticas Públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos.* México: Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE.

Meyer-Sahling, J. (2009). Varities of legacies: a critical review of legacy explanations of public admiinstration reform in Esat Central Europe. *International Review of Administrative Sciences , 75* (3), 509-528.

Moreno, A. (1999). Ideología y voto: dimensiones de competencia política en México en los noventa. *Política y Gobierno , VI* (1), 45-81.

Morris, S. D. (2003). Corruption and Mexican Political Culture. *Journal of the Southwest , 45* (4), 671-708.

Nuijten, M., & Anders, G. (2007). *Corruption and the Sectret of Law.* USA: Ashgate Publishing Company.

Olsson, S. A. (2014). Corruption and Political Participation. *QOG Working Paper Series* (12), 53.

Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector.*

Persson, A., Rothstein, B., & Teorell, J. (2013). Why anticorruption reforms fail-Systemic corruption as a collective action problem. *Governance: an International Journal of Policy, Administration and Institutions , 26* (3), 449-471.

Pinto, J., Leana, C., & Pil, F. (2008). Corrupt organizations or organizations of corrupt individuals? Two types of organization level-corruption. *Academy of Management Review , 33* (3), 685-709.

Rabotnikof, N. (2003). Corrupción política: definiciones técnicas y sentidos segmentados. In M. Carbonell, & R. Vázquez, *Poder, derecho y corrupción* (pp. 45-60). México: IFE-ITAM-Siglo XXI.

Rock, M. (2007). Corruption and Democracy. *Department of Economic and Social Affairs, DESA Working paper* (55), 20.

Rose, A. K., & Spiegel, M. M. (2012). Cross country causes and consequences of 2008 crisis: Early warning. *Japan and the World Economy* (24), 1-16.

Rose, J. (2015). Corruption and the problem of perception. In P. Haywood, *Routledge handbook of political corruption* (pp. 172-182). Routledge.

Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and government causes, consequences and reform.* USA: Cambridge University Press.

Rose-Ackerman, S. (2010). Corruption: greed, culture and the state. *The Yale Law Journal Online , 120*, 125-140.

Rose-Ackerman, S. (2006). *International Handbook of the Economics of Corruption.* USA: Edward Elgar.

Saha, S., Gounder, R., & Su, J.-J. (2012). Is there a "consensus" towards Transparency International's Corruption Perceptions Index? *International Journal of Business Studies , 20* (1), 1-10.

Schneider, F., & Buehn, A. (2009). Shadow economies and corruption all over the world: revised estimates for 120 countries. *Econimics E-Journal Open Access* .

Serra, D., & Wantchekon, L. (2012). *New advances in experimental research on corruption.* UK: Emerald Books.

Shukhova, A., & Nisnevich, Y. (2017). Measurement of validity of corruption indices. *Working papers. Basic research program* (42).

Stepurko, T., Pavlova, M., Gryga, I., & Groot, W. (2013). Informal payments for health care services: corruption or gratitude? A study on gratitudes, perceptions and opinions in six Central and Eastern European Countries. *Communist and postcommunist studies* (46), 419-431.

Stoppino, M. (2000). Ideología. In N. Bobbio, N. Matteucci, & G. Pasquino, *Diccionario de Política* (duodécima edición ed., Vols. A-J, pp. 755-770). México: Siglo XXI.

Sundström, A., & Wängnerud, L. (2015). Corruption as an obstacle to women's political representation: Evidence from local councils in 18 European countries. *Party Politics* , 1-16.

Talbot, C. (2010). *Theories of Performance.* UK: Oxford University Press.

Tanzi, V. (1998). Corruption around the world. Causes, consequences and cures. *IMF staff papers , 45* (4), 36.

Tompkins, J. (2005). *Organization theory and public management.* USA: Wadsworth Cebgage learning.

Treisman, D. (2000). The causes of corruption: a cross national study. *Journal of Public Economics , 76* (3), 399-457.

Treisman, D. (2007). What have we learned about the causes of corruption from ten years of cross-national empirical research? *Annual Review of Political Science , 10*, 211-244.

Truex, R. (2010). Corruption, attitudes and education: Survey Evidence from Nepal. *World development , 39* (7), 1133 - 1142.

Uslaner, E., & Rothstein, B. (2012). Mass Education, state-building and equality. Searching for the roots of corruption. *Working Paper Series* (5), 1-41.

Vazquez, L. D. (2017). *Corrupción y derechos humanos ¿Por dónde comenzar la estrategia anticorrupción?* México: Borrador de próxima publicación.

Velázquez López Velarde, P. (2010). *Buying Discretion in Mexico's New Democracy: Patronage in Bureaucratic-Legislative Relations.* (T. U. Austin, Ed.) Dissertation presented for the degree of Doctor of Philosophy.

Villarreal, M. (2010, September). The Mexican economy after the Global financial crisis. *Congressional Research Service* , 24.

Walker, R., & Brewer, G. (2008). An organizational echelon of the Determinants of Red Tape in Public Organizations. *Public Administration Review , 68* (6), 1112-1127.

Wang, F., & Sun, X. (2016). Absolute Power Leads to Absolute Corruption? Impact of Power on Corruption Depending on the Concepts of Power One Holds. *European Journal of Social Psicology , 46* (1), 77-89.

Warren, M. (2004). What does Corruption Mean in a Democracy? *American Journal of Political Science , 48* (2), 328-343.

Weber, M. (2006 [1922]). *Ensayos sobre metodología sociológica.* Buenos Aires, Argentina: Amorrortu.

Winship, C., & Morgan, S. (2007). *Counterfactuals and caulsal inference, Methods and principles for social research.* NY, USA: Cambridge University Press.

Winters, M., & Weitz-Shapiro, R. (2012, May). Lacking information or condoning corruption: When will voters support corrupt politicians? *Journal of Comparative Politics* .

Wong, K. C. (2009). How chinese e-public feel and think about corruption: A case study of Audit Storm Part I. *International Journal of Law, Crime and Justice* (37), 104 - 130.

World Bank. (2014). *Info World Bank.* Retrieved Junio 17, 2015, from World Governance Indicators: http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#doc

You, J.-S. (2015). *Democracy, inequality and corruption.* Cambridge University Press.

You, J.-S., & Khagram, S. (2005). A Comparative Study of Inequality and Corruption. *American Sociological Review , 70*, 136-157.

Transparencia Internacional. Datos del mundial informe 2010.

Datos Bases de datos de Banco Mundial. Indicadores de gobernanza 2013, disponibles en:http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home

Base de datos Polity IV. Michael Coppedge, Disponible en:http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm